



Especialização em
Auditoria e Controle Interno

Governança Pública

José Alexandre Fonseca da Silva



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipal



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglesa



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes



Especialização em
Auditoria e Controle Interno

Governança Pública

José Alexandre Fonseca da Silva

Fortaleza

Edg
UECE

2024



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipi



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglêsa



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes

Governança Pública

©2024 Copyright by Autores/Orgnizadores

O conteúdo deste livro, bem como os dados usados e sua fidedignidade, são de responsabilidade exclusiva do autor. O download e o compartilhamento da obra são autorizados desde que sejam atribuídos créditos ao autor. Além disso, é vedada a alteração de qualquer forma e/ou utilizá-la para fins comerciais.

Presidenta da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Presidente da CAPES

Denise Pires de Carvalho

Diretor de Educação a Distância da CAPES

Suzana dos Santos Gomes

Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Reitor da Universidade Estadual do Ceará

Hidelbrando dos Santos Soares

Vice-Reitor

Dárcio Italo Alves Teixeira

Pró-Reitora de Pós-Graduação

Ana Paula Ribeiro Rodrigues

Coordenador da SATE e UAB/UECE

Francisco Fábio Castelo Branco

Coordenadora Adjunta UAB/UECE

Eloísa Maia Vidal

Direção do CESA

José Joaquim Neto Cisne

Editora da EdUECE

Cleudene de Oliveira Aragão

Coordenação Editorial

Eloísa Maia Vidal

Assistente Editorial

Nayana Pessoa

Projeto Gráfico e Capa

Roberto Santos

Revisão Textual

Eleonora Lucas

Diagramador

Francisco Saraiva

Conselho Editorial

Ana Carolina Costa Pereira

Ana Cristina de Moraes

André Lima Sousa

Antonio Rodrigues Ferreira Junior

Daniele Alves Ferreira

Erasmio Miessa Ruiz

Fagner Cavalcante Patrocínio dos Santos

Germana Costa Paixão

Heraldo Simões Ferreira

Jamili Silva Fialho

Lia Pinheiro Barbosa

Maria do Socorro Pinheiro

Paula Bittencourt Vago

Paula Fabricia Brandão Aguiar Mesquita

Sandra Maria Gadelha de Carvalho

Sarah Maria Forte Diogo

Vicente Thiago Freire Brazil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Silva, José Alexandre Fonseca da
Governança pública [livro eletrônico] / José
Alexandre Fonseca da Silva. -- Fortaleza, CE :
Editora da UECE, 2025.
PDF

ISBN 978-65-83910-61-5

1. Administração pública 2. Finanças públicas
3. Governança pública 4. Transparência na
administração pública I. Título.

25-314041.0

CDD-354

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE

Todos os direitos reservados

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE

Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará

CEP: 60714-903 – Tel: (085) 3101-9893

www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à

Associação Brasileira



Sumário

Apresentação	5
Capítulo 1 - Noção básica de governança pública	7
1. Governança pública	10
2. Governança <i>versus</i> gestão.....	13
3. Funcionamento da governança pública	15
Capítulo 2 - Teorias da Administração Pública.....	21
1. Administração Pública.....	24
2. Escola clássica	26
3. Comportamento organizacional	28
4. Pensamento sistêmico.....	30
5. Enfoque contingencial.....	32
Capítulo 3 - Estado, Governo e Sociedade	37
1. Estado	41
2. O Governo	44
3. A diferença entre Estado e Governo	46
4. A sociedade	47
Capítulo 4 - Estruturas de governança pública	51
1. Princípios para a boa governação no setor público.....	54
2. Diretrizes para a boa governança	59
3. Características especiais das estruturas de governança no setor público	60
Capítulo 5 - Implementação da Governança Pública	65
1. Roteiro para viabilizar uma boa governança no setor público	68
2. Componentes e Práticas de Governança	71
2.1. O mecanismo de liderança e suas práticas	72
2.2. O mecanismo de liderança e suas práticas	75
2.3 O mecanismo de controle e suas práticas.....	78

Capítulo 6 - Indicadores de eficiência e efetividade das ações públicas.....	81
1. Indicadores e índices de governança pública.....	84
2. Avaliação do índice integrado de governança e gestão do Tribunal de Contas da União.....	85
2.1. Perfil de governança e gestão de pessoas	88
2.2. Perfil de governança e gestão de segurança e de tecnologia da informação.....	90
2.3 Gestão de contratações	93
2.4 Gestão orçamentária	96
Sobre o autor	103

Apresentação

Prezado estudante,

Bem-vindo(a) à jornada de descoberta e aprofundamento na disciplina Governança Pública. Nosso propósito é fornecer um panorama abrangente e detalhado sobre os fundamentos, os processos e as práticas de governança que orientam o setor público. Este material é especialmente projetado para estudantes e profissionais que buscam não apenas entender, mas também aplicar os princípios de uma administração pública eficaz, transparente e responsável às necessidades da sociedade.

O capítulo 1 introduz a essência da governança no setor público, destacando sua importância crescente na melhoria da qualidade dos serviços públicos e na resposta efetiva às demandas sociais. Abordamos a adaptação dos conceitos de governança do setor privado para o público, visando aprimorar a eficiência e a transparência e focar no bem-estar dos cidadãos. A distinção entre governança e gestão é esclarecida, estabelecendo uma sólida compreensão da estrutura e do funcionamento da governança pública. Já o capítulo 2 apresenta uma revisão concisa das principais teorias administrativas que moldam a governança pública, desde a Escola Clássica até as teorias de Sistemas e Contingencial. A evolução do pensamento administrativo é explorada, enfatizando como cada teoria contribui para uma compreensão mais completa e integrada da administração e da governança no setor público. Os estudantes são encorajados a refletir sobre como essas perspectivas podem ser aplicadas para enfrentar desafios contemporâneos na administração pública.

O capítulo 3 analisa a inter-relação entre Estado, governo e sociedade, destacando suas características únicas e a forma como elas se entrelaçam para alcançar objetivos comuns. A importância de um equilíbrio saudável entre esses três pilares é enfatizada, assim como a necessidade de um governo e um Estado que estejam em sintonia com as aspirações e as demandas da sociedade civil.

O capítulo 4 explora os princípios, as diretrizes e as características que definem a governança pública. É destacada a importância da adesão a valores fundamentais, como integridade, transparência e responsabilidade,

visando alcançar uma governança que priorize o coletivo e efetivamente envolva todas as partes interessadas em um contexto de recursos limitados. Já o capítulo 5 está focado na aplicação prática dos conceitos e das estruturas de governança. Estratégias para promover liderança eficaz, processos transparentes e uma gestão de riscos proativa são discutidas, sublinhando a governança como um processo contínuo de melhoramento e inovação.

Por fim, o capítulo 6 destaca a importância dos indicadores e dos índices para avaliar a eficácia da governança pública. A abordagem do Tribunal de Contas da União (TCU) no desenvolvimento de índices integrados de governança é examinada como um modelo exemplar para medir e melhorar o desempenho governamental.

Esperamos que este conteúdo enriqueça seu conhecimento sobre governança pública e inspire reflexões críticas sobre como esses princípios podem ser implementados para aprimorar a administração pública, servindo como uma força motriz para a inovação, a eficiência e a responsabilidade no serviço ao público.

O autor

Capítulo

1

Noção básica de governança pública

Objetivos

- Compreender os conceitos fundamentais relacionados à governança pública, incluindo definição, origem, evolução e diferenças em relação à gestão;
- Analisar o funcionamento da governança pública, seus elementos-chave e atividades essenciais, como avaliação, direcionamento, monitoramento e gestão;
- Avaliar estratégias e práticas para uma governança pública eficaz, como alinhamento estratégico, geração de valor público e uso criativo de recursos.

Introdução

As significativas mudanças no mundo contemporâneo, no contexto da globalização, agravadas pela recente pandemia que assolou o mundo, bem como a guerra entre Rússia e Ucrânia, entre outras, desencadearam uma crise econômica e financeira mundial, exigindo profundas transformações na maneira de atuação do Estado.

É comum encontrarmos, na mídia e em pesquisas acadêmicas, críticas severas da sociedade em relação à qualidade dos serviços públicos, bem como reclamações sobre a carga tributária elevada. Afirmações do tipo "pagamos muitos impostos para o que recebemos do Estado" não são incomuns, afirmam Altounian, Souza e Lapa (2017).

Na verdade, compatibilizar os finitos recursos disponíveis com as infinitas necessidades é desafio histórico para os indivíduos ou para os governos. É Natural que todo o cidadão exija qualidade do gasto público que supere esse desafio e tenda, no futuro, a alcançar um patamar em que o Estado consiga suprir adequadamente as suas necessidades de educação, saúde e transporte com a mínima carga tributária possível (Altounian; Souza; Lapa, 2017).

Na mesma linha, a *International Federation of Accountants*® (IFAC) afirma que, para cumprir sua ampla gama de funções, o setor público precisa atender a um conjunto complexo de objetivos políticos, econômicos, sociais e ambientais de curto, médio e longo prazo. Isso o sujeita a um conjunto diferente

de restrições e de incentivos externos e internos daqueles encontrados no setor privado, que afetam seus mecanismos de governança (IFAC, 2014).

Esse contexto atual demanda dos governantes a adoção de medidas inovadoras na administração do setor público. Para cumprir esse papel, é fundamental que o Estado assuma um perfil inteligente, mediador e indutor. Isso exige instituições democráticas robustas, focadas em eficiência, eficácia e efetividade na criação de valor público. É preciso mais flexibilidade, inovação, visão gerencial, ética no serviço público e competência em recursos humanos. Em resumo, os desafios da nova realidade requerem do setor público uma postura ágil, estratégica e comprometida em oferecer serviços de excelência à população (Matias-Pereira, 2010).

Percebe-se que o Estado precisa se modernizar para enfrentar os desafios contemporâneos e entregar serviços públicos de qualidade ao cidadão. Isso requer aprimorar a governança com instituições flexíveis, estratégicas e focadas em soluções inovadoras para gerar valor público diante de recursos limitados. O objetivo é construir um setor público ético, efetivo e alinhado às demandas da sociedade.

1. Governança pública

A governança, que inicialmente era uma prática disseminada no setor privado, foi incorporada ao setor público em decorrência do gerencialismo. Esse modelo de gestão tem como uma de suas características trazer práticas da iniciativa privada para a administração pública. Dessa forma, a governança, antes restrita às empresas, passou a ser aplicada também em organizações governamentais, fruto de uma tendência de aproximar as técnicas de gestão entre os setores privado e público.

A conceituação de governança não está isenta de controvérsias, uma vez que sua definição suscita ambiguidades em distintas áreas do saber. As disciplinas predominantes que se dedicam ao estudo dos fenômenos de “governance” compreendem as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, administração privada, ciências políticas e administração pública (Secchi, 2009).

A governança pública pode ser compreendida como o sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos em uma organização - governantes, gestores, servidores, cidadãos - com o objetivo de fazer prevalecer o bem comum sobre interesses individuais ou de grupos. Para que uma organização pública se desenvolva e alcance o melhor desempenho, atingindo seus objetivos e gerando resultados e satisfação para todos os atores, é fundamental essa noção de governança como distribuição equi-

librada de poder que permite o alinhamento em torno de propósitos coletivos (Matias-Pereira, 2010).

Altounian, Souza e Lapa (2017) esclarecem que a administração pública envolve um agrupamento de procedimentos destinados a avaliar, orientar e supervisionar a conduta do gestor público. Tal iniciativa visa assegurar a oferta de serviços públicos de alta qualidade, alinhados aos interesses da sociedade.

Brasil (2020) acrescenta que a governança pública pode ser definida como a aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permitem aos gestores e partes interessadas de uma organização pública avaliar sua situação e demandas, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento. O objetivo é aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, seja na prestação de serviços ou, seja na implementação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um conjunto de mecanismos que visam aprimorar o desempenho do setor público na busca por melhores resultados para a [sociedade](#)¹.

A governança em organizações públicas e privadas apresenta diversas semelhanças. Embora os setores público e privado tenham focos específicos, eles compartilham questões comuns, como a separação entre propriedade e gestão, que gera os chamados problemas de agência. Além disso, ambos definem instrumentos para delimitar responsabilidades e poderes, realizam acompanhamento e fornecem incentivos para a execução de políticas e objetivos estabelecidos. Apesar das peculiaridades de cada setor, existem desafios de governança que são compartilhados entre organizações públicas e privadas (Matias-Pereira, 2010)

A governança evoluiu a partir do momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram a ser administradas por terceiros, aos quais foi delegada autoridade e poder para gerir recursos que não lhes pertenciam. Em muitos casos, surgem divergências de interesses entre proprietários e gestores, resultantes de desequilíbrios em termos de informação, poder e autoridade. Esses desequilíbrios, por sua vez, geram potenciais conflitos, uma vez que proprietários e gestores buscam maximizar benefícios próprios. A governança surge então como resposta a essa separação entre propriedade e gestão, para equilibrar interesses e alinhar incentivos entre as partes, por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle (Brasil, 2020).

O Quadro 1, a seguir, resume a progressão da governança ao longo do tempo, ressaltando momentos significativos e a disseminação global desse conceito.

¹Considerando os fatores que motivaram a adoção de práticas de governança do setor privado no setor público brasileiro, como avaliar se essa transferência de conceitos gerou os resultados e melhorias esperadas na gestão pública do país?

Quadro 1

Evolução da Governança ao longo do tempo		
Período	Marco	Desenvolvimento
Década de 1930	Regulação Estatal e Início do Conceito de Governança	Berle e Means (1932) destacam o papel do Estado na regulação de organizações privadas. A US Securities and Exchange Commission (SEC) (1934) é criada nos EUA para proteger investidores e garantir a eficiência dos mercados.
Década de 1990	Crises Financeiras e Códigos de Melhores Práticas	O Banco da Inglaterra cria o Cadbury Report em resposta a crises financeiras. Em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) publica o Internal Control Integrated Framework. Em 2002, após escândalos contábeis, a Lei Sarbanes-Oxley é implementada nos EUA. O European Corporate Governance Institute (ECGI) é fundado para promover a governança.
Anos 2000 e seguintes	Expansão Global e Ênfase em Governança	Vários países adotam preocupações com a governança. O COSO publica o Enterprise Risk Management - Integrated Framework (2004). O G8, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) dedicam-se à promoção da governança global (ECGI, 2013).
Brasil (Anos 2000 e após)	Crescente Interesse e Iniciativas de Melhoria	Em 2001, relatórios sobre governança corporativa no Brasil. Lei 10.303/2001 e recomendações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 2002. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) publica versões do Código das melhores práticas de governança corporativa (2004 e 2009), focado em transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Fonte: elaborado pelo autor

A adoção de práticas de governança do setor privado pela administração pública brasileira, impulsionada pelo gerencialismo, trouxe avanços ao aprimorar mecanismos de liderança, estratégia e controle. No entanto, dado que organizações públicas e privadas têm naturezas e finalidades distintas, a simples transferência de conceitos não é garantia de melhores resultados. É necessário adaptar as práticas de governança à realidade do setor público, visando ao interesse coletivo, e não somente a ganhos de eficiência. Portanto, para uma avaliação adequada, é preciso analisar em que medida as ferramentas de governança foram customizadas e internalizadas pelos órgãos públicos, gerando melhorias efetivas na entrega de políticas públicas e serviços aos cidadãos.

A governança pública refere-se aos processos, aos mecanismos e às instituições por meio dos quais o poder é exercido e as decisões são tomadas na esfera pública, envolvendo a interação coordenada entre Estado, mercado e sociedade civil. Ela diz respeito à capacidade do governo de implementar políticas públicas de forma efetiva e responsiva às demandas sociais, bem como aos arranjos institucionais que definem a formulação dessas políticas. A governança pública ideal deve pautar-se por valores como transparência, prestação de contas, eficiência administrativa e participação cidadã, buscando conciliar interesses diversos em torno de objetivos coletivos e promover o desenvolvimento sustentável.

2. Governança *versus* gestão

A fim de elucidar noções diretamente atreladas à temática da governança, é imprescindível destacar que o conceito de governança difere do conceito de gestão.

Conforme Altounian, Souza e Lapa (2017), a governança engloba todos os mecanismos que auxiliam as partes interessadas de um negócio na avaliação de condições e de opções, orientando planos e metas para alcançar objetivos específicos. Por outro lado, a gestão consiste no uso criterioso de recursos para atingir objetivos, executando as diretrizes pré-estabelecidas pela organização. Em síntese, a governança concentra-se na definição de rumos, monitoramento e alinhamento de planos, enquanto a gestão lida com o emprego eficiente de recursos para cumprir metas.

De acordo com Brasil (2020), conforme ilustrado na Figura 1, a gestão é uma faceta intrínseca e integrada aos processos organizacionais. Sua responsabilidade engloba o planejamento, a execução, o controle, a atuação e o gerenciamento dos recursos e dos poderes designados aos órgãos e às entidades para alcançar seus objetivos. Por outro lado, a governança desempenha o papel de prover direcionamento, monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão. O foco está na busca pela satisfação das necessidades e das expectativas dos cidadãos e das demais partes interessadas.

Figura 1: Relação entre governança e gestão



Fonte: Brasil, 2020

De acordo com o Banco Mundial, a diferença entre governança e gestão reside na natureza e na abrangência de suas responsabilidades no contexto organizacional. Governança refere-se ao estabelecimento e à manutenção de estruturas, processos e tradições organizacionais que orientam as decisões estratégicas, a liderança e controle das funções essenciais de uma entidade. É o “arcabouço de responsabilização” que direciona a organização para a realização eficaz e transparente de suas metas, voltando-se para o “fazer a coisa certa”. A governança representa o compromisso ético e eficaz perante

² A governança e a gestão representam papéis distintos, porém complementares, no contexto organizacional. Considerando as informações apresentadas no texto, de que forma a governança e a gestão se diferenciam em termos de foco, de natureza e de abrangência de suas responsabilidades?

usuários, partes interessadas e a comunidade em geral, contribuindo assim para a implementação ética e eficiente das principais funções organizacionais (World Bank, 2007).

Conforme destacado por Brasil (2020), a governança está intrinsecamente vinculada a processos que envolvem comunicação, análise, avaliação, liderança, tomada de decisões, direcionamento, bem como controle, monitoramento e **prestação de contas**².

O relatório do Banco Mundial de 2007, por sua vez, esclarece que a gestão se concentra nas operações diárias decorrentes das ações planejadas. Esse processo envolve a execução prática de estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pela instância governante. Enquanto a governança fornece o direcionamento estratégico, a gestão está intrinsecamente relacionada ao “fazer as coisas da maneira correta”. Ela diz respeito à alocação eficiente de recursos, supervisão de processos e tomada de decisões no âmbito cotidiano, visando assegurar a conformidade com as diretrizes previamente estabelecidas (World Bank, 2007).

O Quadro 2 a seguir apresenta um exemplo prático com o objetivo de proporcionar ao leitor uma melhor compreensão da diferença entre gestão e governança.

Quadro 2

Exemplo prático da diferenciação entre gestão e governança
<p>A governança da secretaria de educação define a meta de aumentar a taxa de alfabetização das crianças. A gestão viabiliza isso tomando medidas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar mais professores para reduzir o tamanho das turmas • Adquirir livros e materiais didáticos adequados • Oferecer formação continuada aos docentes em alfabetização • Acompanhar os resultados por escola e intervir onde houver necessidade <p>Enquanto a governança traça o objetivo estratégico (alfabetização), a gestão executa ações práticas para alcançá-lo (contratar professores, comprar livros, treinar docentes, monitorar resultados).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, 2024

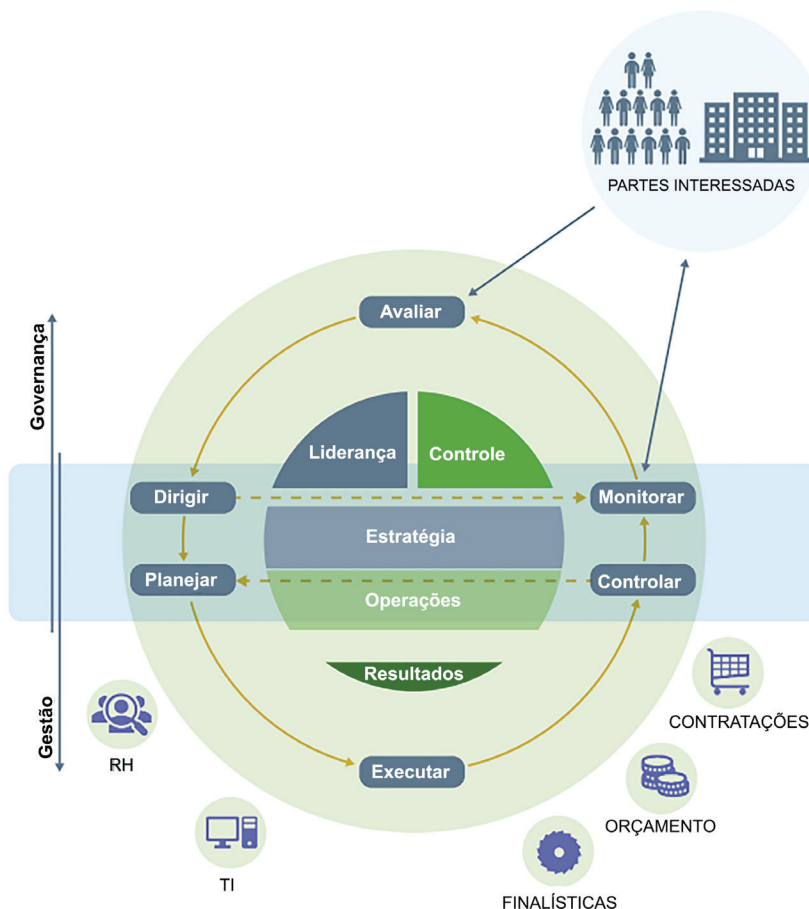
A governança e a gestão são conceitos distintos dentro de uma organização. Enquanto a gestão lida com a execução eficiente das operações cotidianas e o uso apropriado de recursos, a governança provê liderança e direcionamento estratégico. A governança concentra-se em definir objetivos, monitorar desempenho e garantir prestação de contas, visando atender às necessidades dos usuários e às partes interessadas. Já a gestão implementa os planos traçados pela governança por meio de ações práticas e da tomada de decisões, buscando cumprir metas de maneira eficaz. Portanto, a governança fornece o marco de atuação, e a gestão realiza o trabalho dentro desses parâmetros. Ambas são essenciais para o bom funcionamento organizacional.

3. Funcionamento da governança pública

Um modelo de governança e gestão foi desenvolvido com o propósito de aprimorar a eficiência e simplificar a avaliação da governança em organizações públicas e outras entidades reguladas. Esse modelo visual, ao destacar atividades-chave, busca promover a transparência e a responsabilidade, elementos centrais para o sucesso da governança pública. Ao evidenciar essas práticas essenciais, o modelo funciona como um mapa para navegar pelos complexos desafios da administração pública, enfatizando a importância de uma gestão aberta e responsável.

Prosseguindo com essa iniciativa e com o objetivo de uma implementação eficaz do modelo mencionado, Brasil (2020) introduziu um manual detalhado de práticas de governança. Esse manual é direcionado ao aperfeiçoamento e à eficiência operacional da governança, simplificando a avaliação de sua aplicabilidade em organizações públicas e outras entidades reguladas, conforme ilustrado na Figura 2, a seguir.

Figura 2: Modelo de governança de gestão



Observando as atividades apresentadas na Figura 2, teceremos comentários sobre cada uma com o objetivo de esclarecer e demonstrar de forma transparente como essas atividades podem ser realizadas pelos seus responsáveis (Brasil, 2020).

a) Proceder à avaliação, fundamentada em evidências, do contexto, cenários possíveis, alternativas, desempenho atual e resultados desejados, é essencial para orientar decisões. Esta atividade envolve questionamentos específicos, tais como:

- Qual é a natureza do problema identificado?
- Quais são as evidências que comprovam a existência desse problema?
- É necessário intervir para resolver esse problema (considerando a avaliação de uma opção contrária)?
- Existem iniciativas em curso destinadas a abordar esse problema? Estão elas alcançando os resultados antecipados?
- Quais são as possíveis soluções alternativas?
- Existem evidências que comprovem a eficácia dessas soluções alternativas?
- Entre as alternativas, quais apresentam a melhor relação custo-benefício (levando em conta um contexto de recursos limitados)?
- Com quais recursos contamos?
- Qual é nossa posição atual e quais são nossos objetivos futuros?

b) Direcionar, priorizar e guiar a elaboração, articulação e coordenação de políticas e planos, garantindo que as funções organizacionais estejam alinhadas às necessidades dos interessados (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral), visando assegurar a consecução dos objetivos propostos. O direcionamento define os parâmetros para o acompanhamento. Interrogações pertinentes a essa atividade incluem:

- Qual ou quais soluções serão adotadas para solucionar o problema e por quais razões (baseado em evidências)?
- Quais objetivos devem ser estabelecidos?
- Como pretendemos alcançá-los?
- Que estruturas precisam ser estabelecidas e estar operacionais para facilitar a implementação dessas ações?
- Quais são os riscos envolvidos?
- Quais precauções devem ser tomadas?

c) Monitorar os resultados: o desempenho e a aderência às políticas e aos planos estabelecidos, comparando-os com as metas definidas e as expectativas dos interessados. O processo de monitoramento proporciona dados valiosos para a avaliação subsequente. Questões típicas desta atividade são:

- Estamos seguindo a direção correta?
- Estamos alcançando os efeitos e os impactos esperados?

- Quais ajustes são necessários?
- Conseguiremos atingir os objetivos propostos?

As atividades fundamentais de gestão compreendem:

- a) **Planejamento:** definir os passos necessários para atingir as direções, as prioridades e os objetivos estabelecidos.
- b) **Execução:** implementar o plano de ação para alcançar resultados efetivos em políticas e em serviços.
- c) **Controle:** avaliar os indicadores de eficácia e eficiência, além de gerenciar de forma apropriada os riscos associados ao não cumprimento das metas estabelecidas.

Brasil (2020) explica que as orientações necessárias para o planejamento organizacional provêm da função de governança, a qual é desempenhada tanto por órgãos de governança internos quanto externos. A administração do controle produz dados que apoiam o acompanhamento realizado pelas entidades de governança, com o propósito de verificar se as expectativas das partes interessadas estão sendo atendidas e de determinar os ajustes necessários. Dependendo da entidade, a direção e o planejamento podem estar mais integrados ou mais distanciados, assim como o monitoramento e o controle podem ser mais interligados ou mais separados. Contudo, essas atividades precisam ser reconhecidas de maneira distinta dentro da organização, para que possam ser organizadas adequadamente, visando alcançar seus objetivos.

Relativo à estratégia, observada na Figura 2, Altounian, Souza e Lapa (2017) ressaltam que ela deriva da capacidade da entidade governamental para mobilizar e sincronizar competências, recursos e esforços no enfrentamento de questões de grande complexidade, além de na criação e aplicação de mecanismos de controle externo mais sólidos, **efetivos e eficientes**³.

Matias-Pereira (2010) enfatiza que, além das razões previamente discutidas, considera-se crucial para facilitar a eficácia da governança no setor público, a implementação de estratégias voltadas para o alinhamento estratégico, geração de valor público, uso inovador dos recursos e aferição do desempenho na esfera pública. A seguir, oferece-se uma elaboração detalhada sobre os aspectos mencionados.

- **Alinhamento estratégico:** a sua aplicação busca criar um cenário propício ao desenvolvimento de valor na gestão pública.
- **Criação de valor público:** a eficiência da governança no setor público está vinculada à prestação de serviços de qualidade, que cumpram os benefícios prometidos, dentro dos prazos estipulados e de acordo com o orçamento público estabelecido. Com essa governança de qualidade, as

³ Como a governança pública pode tornar as organizações públicas mais eficientes e transparentes, melhorando os serviços e reduzindo custos, apesar dos desafios no Brasil?

instituições podem alcançar vantagens competitivas, maior contentamento dos usuários dos serviços públicos, diminuição do tempo de espera e aumento da produtividade dos servidores públicos.

- **Utilização criativa de recursos:** refere-se ao emprego dos recursos disponíveis – pessoal, ativos, tecnologia, instalações – na administração de investimentos, na capacitação e no aprimoramento dos gestores, visando à maximização dos resultados com o mínimo de recursos, sem ignorar as particularidades dos serviços públicos.
- **Avaliação de desempenho:** a criação ou o refinamento de ferramentas de avaliação de desempenho para medir a eficácia do alinhamento estratégico, da criação de valor e da otimização de recursos, com o objetivo de atingir as metas estabelecidas. A análise de indicadores e de processos permitirá um avanço contínuo na melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A estratégia deriva da capacidade de mobilizar recursos para enfrentar desafios complexos. Além disso, algumas estratégias são essenciais para uma governança eficaz no setor público: alinhamento estratégico entre áreas, geração de valor público nos serviços prestados, uso criativo dos recursos disponíveis e avaliação contínua do desempenho por meio de indicadores. Essas medidas possibilitam alcançar metas, melhorar a qualidade dos serviços, aumentar a satisfação dos usuários e a produtividade dos servidores públicos. A análise dos processos e resultados permite avançar continuamente na melhoria da gestão pública.

Síntese do Capítulo



A importância da governança pública tem se intensificado como método para elevar a qualidade do serviço público e responder de maneira mais eficaz às necessidades sociais. Adaptada do setor privado para o público, essa abordagem visa incrementar a eficiência, a transparência e a orientação para o bem-estar do cidadão.

Essencialmente, a governança pública se caracteriza pela criação de mecanismos e de estruturas destinadas a promover um equilíbrio de poder, com foco nos interesses da comunidade. Distingue-se da administração tradicional ao privilegiar a definição de estratégias em detrimento da execução direta de tarefas. Seus pilares fundamentais incluem a avaliação, o planejamento estratégico, o acompanhamento e a administração propriamente dita.

Para que a governança pública atue de forma eficiente, é crucial a implementação de estratégias que promovam a integração entre diferentes se-

tores, a criação de valor para o público, a inovação no uso dos recursos e a avaliação contínua da performance. Tais práticas contribuem para o aprimoramento dos serviços oferecidos, a satisfação dos cidadãos e a eficiência dos funcionários públicos.

Dessa forma, a governança estabelece diretrizes que orientam a administração pública na execução, no controle e na melhoria contínua de políticas e serviços. A análise transparente e sistemática de procedimentos e resultados se mostra fundamental para promover o desenvolvimento constante da administração pública, privilegiando o interesse dos cidadãos e proporcionando vantagens para a sociedade como um todo.

Leituras, filmes e sites



Reinventando o Governo, de David Osborne e Ted Gaebler. Mostra como ideias do setor privado podem otimizar o setor público.

O Irresistível Mr. Brodie, drama que trata de corrupção política e a luta por justiça.

Capítulo

2

Teorias da Administração Pública

Objetivos

- Compreender as teorias e escolas fundamentais da administração pública, elucidando seus conceitos basilares, atributos distintivos e alicerces teóricos;
- Interpretar as noções fundamentais inerentes a cada teoria administrativa abordada, articulando seus princípios, pressupostos e suas repercussões no âmbito da gestão organizacional;
- Analisar e diferenciar as variadas abordagens e óticas presentes nas teorias administrativas examinadas, evidenciando suas particularidades e divergências.

Introdução

Considerando as múltiplas perspectivas apresentadas nesta obra sobre o tema abordado, considera-se pertinente introduzir, em sequência, algumas teorias e conceitos essenciais no campo da administração pública, visando aprimorar a compreensão do assunto. Entre os aspectos fundamentais destacam-se a governança pública, a transparência e a ética. Ressalta-se que o estudo da administração pública se dedica primordialmente à análise da governança democrática, situada em um contexto social vasto.

Relembramos que as principais teorias administrativas incluem: a teoria geral da administração, inicialmente com foco nas tarefas (evidenciado pela administração científica de Taylor), evoluindo posteriormente para uma ênfase na estrutura (teoria clássica de Fayol), adotada também pela teoria burocrática de Max Weber, seguida pela teoria estruturalista. Com uma atenção voltada para as pessoas, emergiram a teoria comportamental e a teoria do desenvolvimento organizacional. Com o foco no ambiente, surgiu a teoria dos sistemas, que foi complementada pela teoria da contingência (Matias-Pereira, 2010).

As teorias de administração pública abarcam uma vasta gama de abordagens e modelos teóricos destinados a elucidar o funcionamento e a gestão das instituições governamentais. Essas teorias têm evoluído ao longo do tempo, refletindo alterações nas expectativas sociais acerca do papel do governo e das práticas gerenciais mais eficazes.

A teoria transcende a mera acumulação de observações ou a adesão incondicional a princípios estabelecidos, buscando oferecer interpretações amplas. Ela se destaca não apenas pela agregação de fatos, mas por extrair conclusões significativas destes; além de reconhecer valores, ela os reorganiza. Uma teoria não é somente um conjunto de informações ou valores, mas uma construção mental que reflete nossa percepção pessoal e a visão que temos do mundo ao nosso redor. Serve como um instrumento para interpretar circunstâncias, permitindo que as teorias sejam avaliadas pela sua capacidade de clarificar nossa visão do mundo e de melhorar nossa eficácia em interagir com ele (Denhardt, 2017).

Portanto, as teorias de administração pública representam um espectro extenso de abordagens e modelos que visam explicar a operação e gestão das entidades governamentais. Estas teorias evoluíram consistentemente, refletindo mudanças nas expectativas sociais relacionadas ao papel governamental e às práticas de gestão aprimoradas.

1. Administração Pública

Ao analisarmos a progressão histórica das práticas administrativas nas organizações, evidenciadas por múltiplas teorias, torna-se essencial compreender o conceito de administração. Para Bachtold (2008), a administração, entendida como uma ciência, emprega técnicas específicas para planejar, organizar, liderar, coordenar e controlar os recursos, com o objetivo de alcançar metas estabelecidas. Como um segmento específico da administração, a administração pública adota essas técnicas, adaptando-as às suas características singulares.

Maximiano (2017) destaca que o termo “administração” possui origem remota, derivando do latim, e é associado a uma variedade de significados que se encontram interligados em um conjunto de palavras relacionadas. A palavra advém de *administratio*, *administrationis*, que pode ser interpretada como “cuidar, assistir, socorrer”, bem como “direção, administração”. A palavra “administrador” compartilha dessa mesma origem, referindo-se à pessoa responsável pela administração. Adicionalmente, a expressão *rerum curatio* enfatiza o conceito de cuidado ou gestão das coisas, dos recursos ou do patrimônio.

Conceitualmente, a gestão representa a prática que requer constante aprimoramento visando à consecução de objetivos específicos. No contexto do setor público, sua existência visa à redução da pobreza, mediante a aplicação de políticas de redistribuição tributária, à melhoria da educação, ao incremento da competitividade econômica, ao aumento da conservação dos recursos naturais, bem como à preservação, à extensão e à expansão da

cultura, entre outros propósitos. Em linhas gerais, essas constituem algumas das demandas preeminentes de uma sociedade, e toda a evolução na gestão do setor público deve ser estrategicamente orientada para atender a esses objetivos, em outras palavras, para promover o desenvolvimento econômico e social (Nascimento, 2021).

Peter F. Drucker, uma autoridade em gestão, afirmou: “A distinção não se faz entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas entre nações que dominam a gestão de tecnologias e recursos disponíveis e futuros, e aquelas que ainda não dominam essa capacidade.” Dentro desse cenário, ao aplicar as teorias administrativas, a administração pública pode ser diretamente compreendida como o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços públicos, conforme os princípios jurídicos e éticos, com o objetivo de promover o bem-estar coletivo.

A noção de Administração Pública reveste-se de amplitude e complexidade. A dificuldade em estabelecer uma definição precisa e uniforme para Administração Pública origina-se da multiplicidade de interpretações atribuídas a essa terminologia, influenciadas pelos diversos âmbitos nos quais se desdobra a atividade administrativa. Apesar desses desafios, é possível sustentar que, em uma perspectiva ampla, Administração Pública refere-se ao agrupamento de órgãos e de instituições encarregados de efetivar as ações administrativas, isto é, de implementar as deliberações oriundas do poder político e legislativo. Portanto, o objetivo da Administração Pública é administrar os recursos e interesses da sociedade de forma qualificada, em todas as esferas governamentais federal, estadual e municipal, pautando-se por princípios jurídicos e éticos, com vistas à promoção do bem-estar comum.

De maneira abrangente, a Administração Pública é percebida como o conjunto integrado do sistema governamental, englobando um amplo espectro de ideologias, comportamentos, normativas, procedimentos, entidades e demais expressões de atividade humana que estabelecem: a) os métodos de distribuição e exercício do poder político; b) as formas pelas quais os interesses coletivos são atendidos. Sob essa ótica, compreende-se que a administração pública consiste na arquitetura do poder executivo, encarregada de orquestrar e efetivar as políticas públicas (Matias-Pereira, 2010).

Através da análise da evolução histórica das práticas administrativas e sua fundamentação teórica, é possível destacar a importância primordial da administração, tanto em sua dimensão geral quanto específica, no setor público. Observa-se que a administração, concebida como uma ciência, aplica técnicas meticulosas para alcançar objetivos preestabelecidos, adaptando-as às exigências particulares da administração pública. Esse segmento, ao incorporar tais técnicas, não apenas aspira ao bem-estar coletivo, mas também se

alinha com os valores e os princípios éticos e jurídicos inerentes à sua esfera de atuação. Em meio à diversidade de interpretações e a complexidade que envolve a Administração Pública, emerge a necessidade de uma compreensão aprofundada que contemple seu papel crucial na gestão dos recursos e dos interesses da sociedade. A promoção do desenvolvimento econômico e social, através de uma gestão eficaz e orientada para o bem-estar comum, reflete a essência da administração pública, cuja eficácia se manifesta na habilidade de atender às demandas preeminentes da sociedade. Essa visão ampla e integrada do setor público, como um sistema governamental encarregado de implementar políticas públicas, sublinha a relevância de explorar as teorias administrativas específicas a este [contexto](#)⁴.

No próximo tópico, daremos continuidade ao nosso estudo sobre a administração, focando especificamente nas teorias da administração pública.

2. Escola clássica

Conforme descrito por Maximiano (2017), a transição para o século XX testemunhou um significativo avanço das empresas industriais e de outras organizações no Ocidente, o que catalisou o surgimento de novas teorias e práticas gerenciais. Esse período foi caracterizado por três principais vertentes de pensamento sobre administração e gestão organizacional, descritas a seguir.

1. Nos Estados Unidos, emergiu o movimento da administração científica junto com o advento da linha de montagem móvel. Tais inovações, gestadas no seio da produção industrial e do empreendedorismo privado, que se encontravam em expansão, vieram a disseminar seus princípios por uma ampla gama de setores, abrangendo tanto o fornecimento de produtos quanto de serviços, em esferas públicas e privadas.
2. Na França, o pensamento de Henri Fayol sobre a gestão organizacional, moldado pelas falhas observadas na administração pública do país, estabeleceu-se como um modelo universal para descrever as funções administrativas.
3. Na Alemanha, a teoria de Max Weber acerca das organizações formais e do modelo ideal de burocracia se destacou por sua profundidade e relevância, prometendo ser tema de análise em diversas partes da obra em questão.

Esses pensadores e seus respectivos contributos, surgidos no alvorecer do século XX, constituem a base da denominada Escola Clássica da Administração. Essa nomenclatura “clássica” advém do fato de que foram pioneiros na proposição de soluções originais para os desafios enfrentados pelos sistemas produtivos e pela sociedade industrial, cuja influência perdu-

⁴ Como as teorias administrativas contemporâneas podem efetivamente contribuir para a melhoria da gestão pública frente aos crescentes desafios socioeconômicos e ambientais, sem se distanciarem das realidades práticas e das necessidades concretas da sociedade?

ra até hoje na administração organizacional, tendo em vista a atemporalidade dos problemas abordados.

É de suma importância destacar, no contexto da Escola Clássica, a teoria da administração científica, introduzida pelo engenheiro norte-americano Frederick W. Taylor, reconhecido como o precursor da teoria administrativa moderna, bem como a teoria clássica promulgada pelo engenheiro francês Henri Fayol. Paralelamente aos trabalhos de Taylor, Fayol desenvolveu uma abordagem que focaliza a anatomia e a estrutura organizacional, contrapondo-se à perspectiva analítica e tangível de Taylor, por meio de um enfoque mais sintético, abrangente e universal.

Apresentam-se a seguir os princípios e as funções relacionados à teoria da administração científica e à teoria clássica, conforme analisado por Nogueira (2005).

No que tange à teoria da administração científica, proposta por Taylor, com o intuito de assegurar a padronização das atividades empresariais através de um planejamento meticuloso, foram estabelecidos os seguintes princípios:

- **Princípio do planejamento:** envolve a substituição da execução do trabalho baseada no julgamento individual do trabalhador, na improvisação e na experiência prática, por métodos que se fundamentam em procedimentos científicos. Dessa forma, a improvisação é trocada pela aplicação da ciência, mediante o planejamento do método de trabalho.
- **Princípio do preparo:** consiste na seleção científica dos trabalhadores, de acordo com suas competências, e no seu posterior treinamento para que possam produzir mais e melhor, seguindo o método previamente planejado. Esse princípio não se limita apenas ao preparo dos trabalhadores, mas também ao das máquinas, dos equipamentos de produção, além da organização espacial e da disposição eficiente das ferramentas e materiais.
- **Princípio do controle:** abrange o monitoramento do trabalho para garantir que esteja sendo realizado conforme as normas estabelecidas e de acordo com o plano. A gerência deve trabalhar em cooperação com os trabalhadores para assegurar a melhor execução possível.
- **Princípio da execução:** trata da clara distribuição das tarefas e das responsabilidades para que a execução do trabalho seja realizada de maneira disciplinada.

Paralelamente, Fayol, ao desenvolver estudos contemporâneos aos de Taylor, adotou uma abordagem que enfatiza a anatomia e a estrutura organizacional, substituindo a perspectiva analítica e prática de Taylor por uma visão mais sintética, abrangente e universal. Nesse contexto, Fayol definiu um conjunto de funções administrativas:

- **Planejar:** refere-se à definição dos objetivos organizacionais e dos meios para alcançá-los. Essa função é considerada a base fundamental para as demais funções administrativas.
- **Comandar:** diz respeito à direção exercida pelas gerências, a qual motiva os subordinados a realizarem as tarefas necessárias para o alcance dos objetivos estabelecidos.
- **Organizar:** envolve a disposição otimizada de todos os recursos disponíveis na empresa - humanos, materiais e financeiros - visando à eficácia do planejamento.
- **Controlar:** consiste no estabelecimento de padrões e na implementação de ações que assegurem a execução dos planos conforme o planejado.
- **Coordenar:** representa a sincronização das atividades em todos os níveis da organização, com o objetivo de alinhar as ações à estratégia definida no planejamento.

Essa síntese destaca os aspectos fundamentais das teorias da administração científica e clássica, evidenciando seu papel estrutural nas práticas de **gestão contemporâneas**⁵.

3. Comportamento organizacional

As ciências do comportamento organizacional constituem um campo de estudo interdisciplinar que aborda o comportamento humano dentro das organizações. Este campo é sustentado por diversas áreas do conhecimento, dedicando-se primordialmente a dois temas centrais, apresentados a seguir.

1. **Individualidade:** as particularidades intrínsecas dos indivíduos e as variabilidades entre eles. Sob a perspectiva da análise comportamental, observa-se inicialmente o ser humano como um ente único, enfocando-se nas qualidades que o distinguem, bem como em seus interesses, suas emoções, motivações e posturas.

O Quadro 3 ilustra as características pessoais enfatizadas nos estudos comportamentais voltados para a gestão.

⁵ Considerando a abordagem distinta entre as teorias da administração científica, proposta por Frederick W. Taylor, que enfatiza a padronização e eficiência operacional, e a teoria clássica, promulgada por Henri Fayol, que foca na estrutura organizacional e nas funções administrativas, como essas diferenças conceituais influenciam a aplicação prática dessas teorias na gestão das organizações públicas contemporâneas?

Quadro 3

Características pessoais em estudos comportamentais na gestão	
Característica	Descrição
Traços de comportamento	Definem preferências e temperamentos que influenciam o desempenho no trabalho, o estilo de trabalho em grupo, a percepção da realidade e o estilo de resolver problemas e tomar decisões.
Atitudes	Determinam reações favoráveis ou desfavoráveis em relação ao próprio indivíduo e à realidade, influenciando interesses e motivações. Contribuem para definir o nível de esforço e desempenho dos indivíduos e dos grupos.
Competências	Aptidões e habilidades que compõem o sistema de forças, definindo escolhas profissionais e o nível de desempenho dos indivíduos e dos grupos. Incluem liderança, inteligência, mecanismos de aprendizagem e resolução de problemas.
Sentimentos e emoções	Área do comportamento organizacional que enfatiza a importância da inteligência emocional, principalmente após seu impulso no final do século XX.

Fonte: adaptado de Maximiano, 2017

2. Comportamento coletivo das pessoas: a investigação sobre o comportamento coletivo das pessoas representa um pilar fundamental da perspectiva comportamental na administração. Essa abordagem examina todas as manifestações de comportamento coletivo, que vão desde a interação em pequenos grupos até o comportamento de grandes conglomerados humanos, incluindo massas e multidões.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de aspectos pertinentes ao comportamento coletivo, os quais são de grande interesse para acadêmicos e profissionais da área de administração, conforme ilustrado no Quadro 4.

Quadro 4

Aspectos fundamentais do comportamento coletivo nas organizações	
Aspecto	Descrição
Dinâmica dos grupos	Grupos podem ser informais, formados espontaneamente ou formais, estabelecidos pela organização. A liderança varia se observada a nível individual (aptidão pessoal) ou de grupo (processo interpessoal), incluindo processos como decisão, comunicação, poder e conflito.
Cultura organizacional	Composta de normas informais, hábitos, crenças, valores, rituais, símbolos e comportamentos que influenciam o desempenho das pessoas e da organização.
Sentimentos e clima organizacional	As percepções e os sentimentos dos indivíduos em relação à organização se dividem em satisfação, insatisfação e indiferença, influenciados por diversos fatores, como localização, salários, condições de trabalho, entre outros. O conjunto desses sentimentos forma o clima organizacional, refletindo como as pessoas se sentem em relação à organização e seus gestores.

Fonte: adaptado de Maximiano, 2017

O quadro anterior resume aspectos cruciais do comportamento coletivo que impactam a dinâmica interna das organizações, enfatizando a importância de compreender a formação de grupos, a cultura e o clima organizacional para a gestão eficaz.

4. Pensamento sistêmico

A Teoria Geral de Sistemas (TGS) foi fundamentada a partir dos trabalhos pioneiros de Ludwig Von Bertalanffy, realizados entre 1950 e 1968. Esta teoria defende a ideia de que as características dos sistemas não podem ser eficazmente descritas pela análise isolada de seus componentes. Em outras palavras, a verdadeira compreensão de um sistema é alcançada apenas através da análise holística, que considera todas as interrelações entre suas partes. A TGS é sustentada por três premissas fundamentais: os sistemas se inserem em contextos sistêmicos mais amplos, possuem natureza aberta e as suas funções são determinadas pela sua configuração estrutural (Matias-Pereira, 2010).

Um sistema pode ser entendido como uma entidade organizada ou complexa, constituída pela combinação de diversos elementos ou partes que, juntos, formam uma unidade complexa ou coesa (Nogueira, 2005).

Maximiano (2017) defende que um sistema é caracterizado por um agrupamento de partes que interagem entre si, operando como uma entidade única. A noção de sistema envolve:

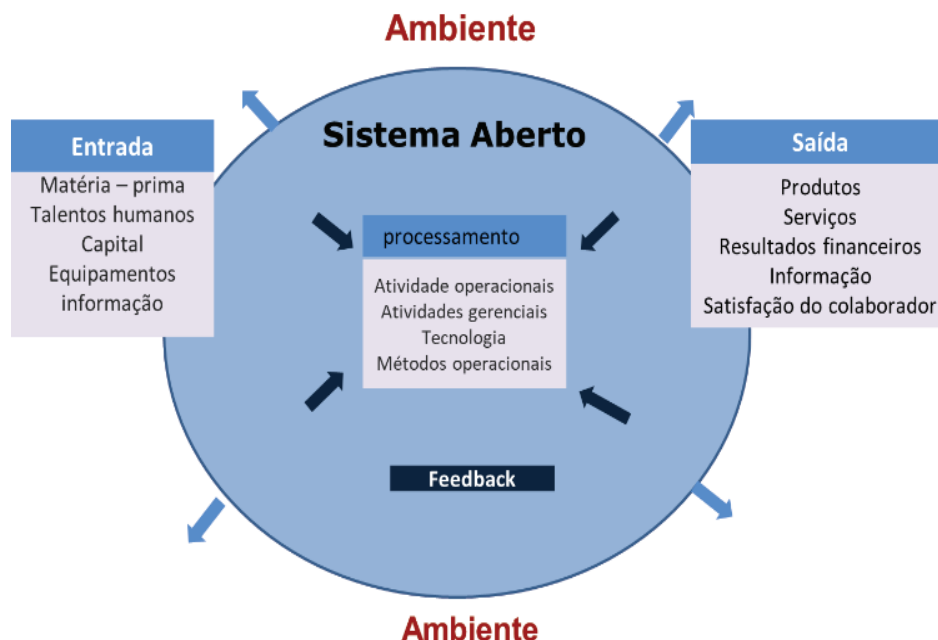
- um agrupamento de entidades conhecidas como partes, elementos ou componentes;
- a existência de algum tipo de interação ou relação entre essas partes e
- a percepção de uma nova entidade diferenciada, que emerge dessa interação, sob uma perspectiva de análise sistêmica.

Em contraste com as teorias previamente discutidas, a teoria sistêmica introduziu uma perspectiva inovadora ao considerar a organização como um sistema aberto. Isso significa que a organização possui a capacidade de influenciar e ser influenciada pelo ambiente externo em que se insere. Essa abordagem representou um marco significativo, pois reconheceu que as organizações não detêm total autonomia, mesmo ao estruturar internamente suas operações, como proposto por Taylor e Fayol na teoria clássica anteriormente descrita. A seguir, descreve-se a estrutura pela qual os sistemas podem ser observados, evidenciando-se que se trata de um processo através do qual as próprias entidades públicas executam suas atividades cotidianas.

Um sistema é definido por certos parâmetros, que, sendo constantes arbitrárias, descrevem e conferem valor ao sistema ou a um de seus compo-

nentes através de suas propriedades e dimensões. A Figura 3, a seguir, ilustra a maneira como esses parâmetros interagem.

Figura 3 – Componentes de um sistema



Fonte: elaborado pelo autor, 2024

Conforme ilustrado na Figura 3, observa-se que a estrutura de um sistema engloba diversos elementos essenciais (componentes), conforme descrito por Ribeiro (2016).

- **Objetivos:** representam tanto as metas dos utilizadores quanto as do próprio sistema, devendo existir sintonia entre ambos. A definição clara dos objetivos facilita a organização dos demais elementos do sistema.
- **Entradas ou insumos:** constituem o ponto de partida do sistema, fornecendo os recursos essenciais como energia, matéria-prima e informações necessárias para a execução dos processos, os quais produzirão resultados alinhados aos objetivos.
- **Processo, processador ou transformador:** referem-se às atividades que transformam as entradas em saídas. Esses processos determinam a forma como os insumos são manipulados e convertidos em resultados desejados, seguindo um ritmo operacional que visa atingir os objetivos propostos.
- **Saída, resultado ou produto:** correspondem aos resultados ou produtos finais gerados pelo sistema, os quais devem estar em conformidade com os objetivos estabelecidos e ser passíveis de quantificação.

- **Controles e avaliações:** atuam na verificação da adequação das saídas aos objetivos do sistema. A implementação de padrões de desempenho facilita a identificação precoce de desvios ou erros durante o processo de transformação.
- **Retroalimentação ou feedback:** compara os resultados finais com os padrões estabelecidos, reintroduzindo informações no sistema para ajustes e melhorias. A retroalimentação serve como instrumento de controle, baseando-se nas diferenças identificadas entre as saídas e os critérios pré-definidos.

Esses componentes interligam-se de forma a garantir o funcionamento eficaz do sistema, permitindo a realização de ajustes necessários e a otimização contínua dos processos.

A contribuição da Escola de Sistemas à administração manifesta-se pela sua ênfase na necessidade de uma compreensão holística da empresa. Tal abordagem destaca a complexidade inerente às organizações e reconhece o ambiente externo como um elemento crucial para o seu sucesso. Além disso, essa escola postula que a configuração da estrutura organizacional deve ser coerente com o contexto ambiental em que a empresa opera (Ribeiro, 2016).

5. Enfoque contingencial

Durante a década de 1950, surgiu a teoria da contingência, cujo propósito é fornecer um *framework* que auxilie na identificação de estratégias adaptativas e oriente sua implementação. Essa teoria tem como objetivo dotar o administrador de um leque variado de opções gerenciais, incumbindo-o da responsabilidade de analisar o ambiente e selecionar a estratégia mais adequada para cada situação específica. Devido a essa característica, a teoria da contingência é reconhecida por sua natureza eclética, por congregar elementos oriundos de diversas correntes do pensamento administrativo. Os fundamentos dessa teoria são construídos sobre as contribuições de várias teorias, incluindo a Administração Científica, a Teoria Clássica, a Teoria Comportamental, a Teoria Neoclássica, a Teoria Matemática e a Teoria de Sistemas, conforme indicado por Matias-Pereira (2010).

Essas teorias são classificadas como contingenciais devido ao seu esforço em explicar o funcionamento das empresas em distintos contextos, em que as variáveis que influenciam o modelo administrativo da organização são originárias do ambiente externo e podem ter impactos positivos ou negativos para a organização. O resultado dependerá fundamentalmente da forma como a organização interage com essas variáveis e as utiliza em prol de seu desenvolvimento (Ribeiro, 2016).

A teoria da contingência é delineada, conforme detalhado por Nogueira (2005), pelos seguintes princípios fundamentais:

- **O papel do ambiente:** salienta a importância da interação entre a organização e o seu entorno. Examina-se como essa interação impacta a empresa em um contexto de mudanças constantes, explorando as estratégias para adaptação e as abordagens mais eficazes para reestruturação, visando à conformidade com ambientes variáveis.
- **A supremacia do transitório:** reconhece a inevitável natureza mutável do ambiente em que as empresas operam. Destaca a necessidade de as empresas serem ágeis, capazes de responder não apenas aos desafios emergentes, mas também de aproveitar novas oportunidades que surgem.
- **O fim do modelo ideal:** argumenta contra a existência de uma abordagem única e superior para a gestão empresarial. Afirma que a eficácia da gestão é influenciada por uma gama de fatores situacionais específicos ao contexto em que a empresa está inserida, indicando que não há um modelo gerencial único que seja ideal ou aplicável a todas as circunstâncias.
- **Tecnologia:** a escolha tecnológica pela organização é destacada como um elemento que possui uma forte conexão com sua estrutura social e capacidade de sucesso no mercado. As tecnologias selecionadas trazem diferentes níveis de desafio para os funcionários e influenciam diretamente a abordagem gerencial. Além disso, a decisão tecnológica deve estar alinhada com os objetivos da empresa, considerando as necessidades de produção e o público-alvo.

Ribeiro (2016) destaca que um dos principais aportes da abordagem contingencial reside na ideia de que não existe uma única maneira ótima de gestão. Tal como ocorre com a abordagem sistêmica, o raciocínio contingencial, frequentemente referido como raciocínio situacional, não se vincula exclusivamente a uma pessoa ou a um conjunto específico de pessoas. Essa noção pode ser observada no conceito de senso de proporção de Fayol, o qual permitia aos gestores a flexibilidade necessária para adaptar seus princípios a diferentes [situações](#)⁶.

A seguir, o Quadro 5 resume as características principais das teorias da administração pública discutidas neste capítulo.

⁶ Considerando a interseção entre o pensamento sistêmico e o enfoque contingencial na gestão organizacional, como as organizações podem harmonizar a necessidade de uma análise holística, conforme proposto pela Teoria Geral de Sistemas, com a flexibilidade e adaptabilidade exigidas pela teoria da contingência para enfrentar ambientes empresariais variáveis e desafiadores?

Quadro 5

Principais características das teorias da administração pública	
Teoria	Características Principais
Escola Clássica	<ul style="list-style-type: none"> - Administração científica (Taylor): planejamento, preparo, controle e execução - Teoria clássica (Fayol): planejar, comandar, organizar, controlar e coordenar
Comportamento Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Individualidade: traços comportamentais, atitudes, competências, sentimentos e emoções - Comportamento coletivo: dinâmica de grupos, cultura e clima organizacional
Pensamento Sistêmico	<ul style="list-style-type: none"> - Visão holística da organização - Organização como sistema aberto - Estrutura sistêmica: objetivos, entradas, processos, saídas, controles e retroalimentação
Enfoque Contingencial	<ul style="list-style-type: none"> - Importância da interação organização-ambiente - Adaptação a ambientes mutáveis - Inexistência de modelo ideal único - Alinhamento tecnológico com objetivos

Fonte: elaborado pelo autor, 2024

O Quadro 5 sintetiza os princípios e as características principais das teorias mencionadas no texto. A Escola Clássica destaca-se pela ênfase dada ao planejamento e ao controle dos processos dentro das organizações. O estudo do comportamento organizacional se concentra nos elementos individuais e grupais que afetam o desempenho organizacional. O pensamento sistêmico introduz a ideia de que as organizações funcionam como sistemas abertos. Por último, o enfoque contingencial ressalta a necessidade de as organizações se adaptarem às condições do ambiente externo.

Síntese do Capítulo



O capítulo realizou uma abordagem concisa, porém abrangente, das principais teorias e escolas da administração, desde a Escola Clássica no início do século XX até teorias mais recentes como a de Sistemas e a Contingencial. Percebe-se a evolução e o amadurecimento do pensamento administrativo ao longo do tempo, partindo de princípios mecanicistas e rígidos como o taylorismo e fayolismo, passando pela importância dada aos aspectos humanos e sociais nas organizações, até uma visão mais ampla e integrada proposta pela teoria de sistemas e contingencial.

As diferentes escolas e teorias não devem ser vistas como excludentes, mas complementares. Cada uma traz contribuições relevantes que ajudam a

compreender melhor a complexidade das organizações e fornecem insights sobre como gerenciá-las de forma mais eficaz. O estudo das teorias administrativas continua sendo fundamental na formação de gestores, fornecendo bases conceituais e analíticas para lidar com os desafios práticos da administração. Ao mesmo tempo, é importante manter uma postura crítica e evitar a aplicação dogmática de modelos prescritivos.

Em suma, o campo da administração tem hoje um arcabouço teórico sólido, porém em constantes evolução e enriquecimento, reflexo da própria dinâmica das organizações e da sociedade. O diálogo entre teoria e prática é essencial para uma gestão inovadora e socialmente responsável.

Leituras, filmes e sites



Administração Pública, de Augustinho Paludo: Uma análise completa da administração pública no Brasil, abordando teoria e prática.

A Grande Aposta (2015): Análise da crise financeira de 2008, focando em decisão e ética.

Capítulo

3

Estado, Governo e Sociedade

Objetivos

- Compreender os conceitos fundamentais de Estado, governo e sociedade, abordando suas definições, elementos constituintes, evolução histórica e principais características;
- Analisar as semelhanças e as diferenças entre os conceitos de Estado e governo, evidenciando que são entidades distintas, embora interligadas;
- Avaliar criticamente os papéis do Estado, do governo e da sociedade na promoção do bem comum e do desenvolvimento político, econômico e social;
- Discutir maneiras de aprimorar as relações e o equilíbrio entre Estado, governo e sociedade com vistas a alcançar ideais democráticos e de justiça social.

Introdução

A relação histórica entre Estado, governo e sociedade revela-se complexa e multifacetada, refletindo um processo evolutivo contínuo. O Estado, como entidade soberana, surge e se transforma em resposta às necessidades e à dinâmica da sociedade que governa, enquanto o governo atua como o mecanismo pelo qual o Estado exerce sua autoridade e implementa políticas visando ao bem-estar coletivo. Essa interação tem sido marcada por constantes negociações de poder, por meio das quais o governo busca equilibrar os interesses diversos da sociedade, garantindo a ordem e promovendo o desenvolvimento social e econômico. A evolução do Estado, desde suas formas primitivas até as configurações modernas, ilustra a adaptação às mudanças socioeconômicas e políticas, evidenciando a intrínseca ligação entre o Estado, o governo e a sociedade na busca por estabilidade, justiça e progresso. A compreensão dessa relação histórica é fundamental para analisar as transformações políticas e sociais ao longo do tempo e para projetar futuros cenários de desenvolvimento e de cooperação entre esses três pilares.

O Estado pode ser compreendido como um fenômeno que se desenvolveu historicamente. Através de uma perspectiva histórica, é viável aprofundar o entendimento acerca de sua transformação ao longo dos séculos. Anteriormente à consolidação do Estado contemporâneo, existiram quatro

configurações distintas de Estado: inicialmente, a sociedade nômade, caracterizada por sua estrutura bastante elementar; seguido pelo Estado-cidade (ou cidade-Estado), exemplificado pela Grécia Antiga e marcado por uma organização social avançada; o modelo de Império burocrático, implementado na China; e, por fim, o Estado feudal, que, impulsionado pelos superávits agrícolas, estabeleceu as bases necessárias para impulsionar o dinamismo do mercado (Matias-Pereira, 2018).

O termo “Estado” é mencionado pela primeira vez em obras consultadas, notadamente em *O Príncipe* de Maquiavel, publicado em 1532. Nessa obra, o autor apresenta uma concepção moderna sobre o Estado, amplamente utilizada nos diferentes domínios de estudo e de interpretação relacionados a esse tema (Flores, 2016).

O propósito fundamental do Estado é promover o bem comum. Os estudiosos que se dedicam à análise dessa finalidade desdobram-na em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça. A interdependência desses objetivos assume relevância particular em relação à última e mais ampla finalidade do Estado: a promoção do bem comum. O Estado, nesse contexto, como a forma primordial de organização política da sociedade, pode ser considerado como o ambiente natural para o desenvolvimento do poder político (Matias-Pereira, 2014).

Nas últimas três décadas, o panorama global foi impactado por duas marcantes tendências transformadoras: a solidificação dos mecanismos de mercado no contexto econômico e a consolidação da democracia no âmbito político. Nesse sentido, é possível afirmar que tanto o mercado quanto a democracia representam os fundamentos sobre os quais as novas sociedades estão edificando suas estruturas (Matias-Pereira, 2014).

Em síntese, a intrincada teia de relações entre Estado, governo e sociedade constitui o cerne da evolução política e social ao longo da história. A dinâmica entre essas entidades não apenas moldou o panorama global, mas também pavimentou o caminho para o desenvolvimento de sistemas políticos e econômicos que continuam a influenciar a vida contemporânea. À medida que avançamos, permanece imperativo refletir sobre as lições do passado, com o objetivo de construir um futuro no qual o equilíbrio entre a autoridade do Estado, a funcionalidade do governo e as aspirações da sociedade seja alcançado. Esse equilíbrio é crucial para assegurar que o desenvolvimento seja sustentável, inclusivo e capaz de promover o bem-estar de todos os cidadãos, consolidando os ideais de justiça, segurança e bem-estar que são fundamentais para a promoção do bem comum em uma era cada vez mais complexa e interconectada.

1. Estado

A palavra “Estado” tem suas raízes etimológicas no grego, ligada à expressão “polis” – que se traduz como cidade-estado –, formando assim a base do conceito de política, a ciência que trata da governança da cidade. No contexto romano, a *civitas* ou *res pública* é designada pelo termo “status”, que denota situação ou condição. Essas interpretações antigas ecoam na contemporaneidade, influenciando as diversas percepções atuais sobre o Estado. A compreensão desse conceito varia conforme as nuances culturais, refletindo-se nas diferentes designações adotadas por países específicos. Por exemplo, os franceses o chamam de “État”; os alemães utilizam o termo “Staat”; os italianos referem-se a ele como “Stato”; enquanto os espanhóis e os portugueses utilizam simplesmente “Estado”. Essas distinções linguísticas evidenciam a diversidade de abordagens em torno do significado do Estado em distintos contextos culturais (Flores, 2016).

A função primordial do Estado reside na promoção do bem comum. Essa finalidade, analisada por teóricos, desdobra-se em três vertentes principais: o bem-estar, a segurança e a justiça. A interdependência desses objetivos assume significativa importância, especialmente em relação à última e abrangente finalidade estatal: a promoção do bem comum. O Estado, enquanto a forma mais destacada de organização política na sociedade, é reconhecido como o ambiente natural para o desenvolvimento do poder político (Matias-Pereira, 2018).

O Estado, na visão de Matias-Pereira (2014), representa uma estrutura política, uma entidade organizada que viabiliza à classe economicamente dominante assumir também o controle político, assegurando, assim, a apropriação do excedente. Seus elementos fundamentais compreendem:

- a) um governo composto por membros da elite política, geralmente recrutados da classe dominante;
- b) uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo hierarquicamente organizado de funcionários responsáveis pela administração; e
- c) uma força policial e militar, destinada não apenas à defesa contra ameaças externas, mas também à garantia da obediência às leis, preservando, desse modo, a ordem interna.
- d) por um sistema jurídico coercitivo que ultrapassa o aparato estatal, exercendo sua influência sobre toda a sociedade.

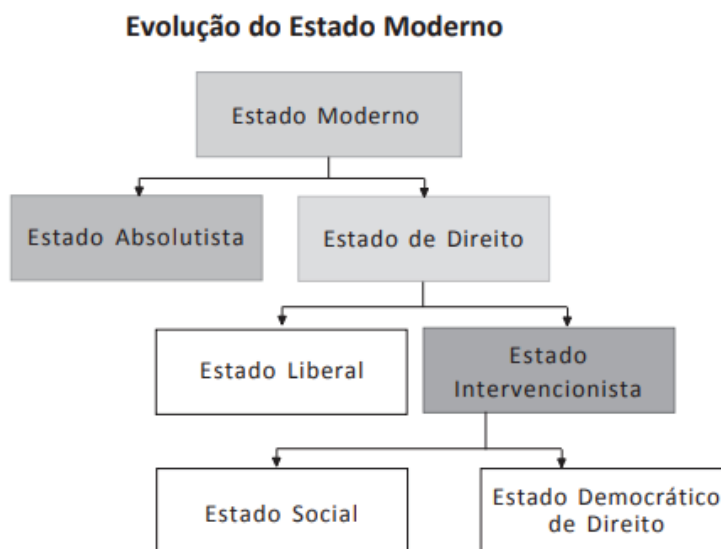
As dimensões atuais do Estado não podem ser compreendidas de forma isolada do projeto social da modernidade.

Conforme apontado por Matias-Pereira (2018), o papel do Estado é reconhecido como um espaço fundamental para o exercício da cidadania pelos

cidadãos. Nessa direção, qualquer iniciativa de reforma deve visar à elevação da qualidade dos serviços públicos oferecidos, sempre sob a ótica do usuário, além de promover a educação para a cidadania no contexto social. A missão essencial da Administração Pública, por sua vez, consiste em fomentar o bem-estar do indivíduo e seu desenvolvimento pleno em um ambiente de liberdade. Com esse propósito, é essencial que atue de forma eficaz no sentido de assegurar e facilitar os direitos dos cidadãos, direitos esses que são garantidos pela Constituição. Nessa perspectiva, é fundamental destacar a necessidade da participação ativa tanto do setor privado quanto das entidades do terceiro setor neste processo.

Coelho (2013) destaca a relevância do Estado moderno como um fenômeno histórico que emerge com as mudanças nas sociedades europeias desde o século XV, evidenciando a transição do feudalismo para a secularização da política. Nessa transformação, o exercício do poder migra de relações pessoais para instituições públicas que moldam a vontade coletiva. A concepção de soberania, inicialmente vinculada à figura do monarca em regimes absolutistas - como ilustrado pela governança de Luís XIV - evolui mediante dinâmicas evolutivas. Essas transformações redirecionam a soberania, passando do controle monárquico para o povo, e então para a nação e o Estado, de acordo com interpretações jurídicas. O desenvolvimento do Estado moderno, Figura 4, se articula em duas fases fundamentais: o Estado absolutista, caracterizado pela soberania do rei, e o Estado de direito, marcado por ser liberal, constitucional e representativo.

Figura 4 – Evolução do Estado Moderno



Em relação à Figura 4, Coelho (2013) expõe as seguintes explicações:

- **Estado Moderno:** surge no século XV com o fortalecimento do poder centralizado do rei e a formação de exércitos permanentes. Caracteriza-se pela secularização do poder político, monopolização dos meios de coerção e expansão territorial.
- **Estado Absolutista:** modelo de Estado Moderno em que o rei detém o poder absoluto, não havendo limites jurídicos ou institucionais a seu exercício do poder. Exemplos são as monarquias absolutistas europeias dos séculos XVI e XVII.
- **Estado de Direito:** modelo que sucede o Absolutismo e estabelece limites e responsabilidades jurídicas ao exercício do poder estatal. O Estado está submetido às leis e não pode agir arbitrariamente. Surge com as revoluções liberais do século XVIII.
- **Estado Liberal:** estado regido pelos princípios do liberalismo, com liberdade individual, propriedade privada e não intervenção estatal na economia. O Estado tem papel mínimo, restrito basicamente à segurança. Domina no século XIX.
- **Estado Intervencionista:** surge no século XX em reação ao liberalismo, com o Estado ampliando seu papel na economia e na sociedade, intervindo para corrigir falhas de mercado e promover bem-estar social.
- **Estado Social:** modelo em que o Estado provê serviços sociais amplos, como saúde, educação, previdência e assistência social, buscando reduzir desigualdades. Consolida-se após a segunda Guerra Mundial.
- **Estado Democrático de Direito:** estado submetido ao império da lei, com divisão de Poderes e garantia de direitos fundamentais aos cidadãos. O poder emana do povo por meio de eleições livres e periódicas. Sintetiza democracia liberal com bem-estar social.

O Estado moderno, inicialmente centrado no poder do príncipe, evoluiu para formas mais institucionalizadas e impessoais de autoridade, legitimando-se pelo interesse coletivo da nação ou bem comum. Desenvolveu um aparato administrativo e coercitivo para impor suas decisões e moldar as relações sociais conforme uma ordem jurídica central. A marca distintiva do Estado moderno é a concentração e a monopolização do poder político, diferenciando-se das formas medievais de organização política. (Matias-Pereira, 2010)

Além disso, Matias-Pereira (2018) enfatiza que o Estado moderno se distingue dos Estados anteriores por dois elementos fundamentais desde o seu nascimento: o primeiro é a autonomia, caracterizada pela soberania absoluta do Estado, a qual assegura sua independência de qualquer outra auto-

ridade; o segundo elemento é a distinção entre o Estado e a sociedade civil, apesar de o Estado ser uma manifestação desta.

Em última análise, conforme destacado por Flores (2016), a concepção de Estado delinea as configurações governamentais decorrentes das diversas formas de exercício de poder entre a autoridade governamental e os governados. Dessa maneira, ela engloba um conjunto de estruturas, cada qual com suas particularidades, implicando a potencialidade de estabelecer equidade nas relações de força entre a sociedade política e a sociedade civil, em que todos os setores encontram sua representatividade. Isso assegura a coesão da sociedade, mesmo diante das divergentes miríades de interesses que a compõem.

Por fim, o Estado, fundamentado nos pilares essenciais, que são o povo, o território e o poder político, manifesta-se como uma entidade soberana cuja existência é demarcada por limites geográficos precisos, dentro dos quais exerce sua autoridade de maneira exclusiva e independente de influências externas. Com o advento dos Estados modernos, testemunhamos uma revalorização do conceito de território, que agora não apenas circunscreve a competência e a soberania dos órgãos estatais, mas também promove a igualdade de tratamento entre cidadãos e estrangeiros sob o manto de seu poder. Esse processo de evolução reflete uma mudança paradigmática, na qual o princípio da territorialidade suplanta gradativamente a importância das relações pessoais na configuração do poder político. No cerne de sua finalidade, o Estado visa à promoção do bem comum, interpretado por meio das dimensões do bem-estar, da segurança e da justiça, evidenciando a interconexão desses objetivos na busca incessante de sua missão primordial. Portanto, o Estado emerge como a quintessência da organização política, oferecendo um palco propício para a expressão e o desenvolvimento do poder político, com o propósito inabalável de alcançar o bem comum, consolidando seu papel como guardião dos valores e dos interesses coletivos da sociedade (Matias-Pereira, 2018)⁷.

2. O Governo

O governo, em sua essência, é comumente concebido como um conjunto de órgãos que compõem o Estado. Sua função primordial é colaborar no desenvolvimento e na execução das determinações provenientes das instâncias competentes dos poderes constituídos, destacando-se, sobretudo, o Poder Legislativo (Flores, 2016).

Governo é definido como o agrupamento específico de indivíduos que, em um determinado período, detêm cargos de autoridade no âmbito do Estado. Essa entidade se caracteriza pela sua capacidade de autogoverno e pela atribuição de comandar dentro de um marco de responsabilidades constitu-

⁷ Qual deve ser o papel do Estado na sociedade contemporânea: mínimo, restrito às funções essenciais de segurança e justiça, ou interventor, buscando promover bem-estar social e igualdade? Justifique sua posição com argumentos.

cionais. Destaca-se ainda pela natureza transitória de sua composição, visto que seus membros são periodicamente substituídos, assegurando assim a dinâmica do exercício do poder e a continuidade das funções estatais (Matias-Pereira, 2010).

De acordo com Maximiano (2017), a concepção de Governo está intrinsecamente ligada à ação de governar. Essa noção abrange o governante, ou seja, a figura central de comando do Estado. Esse termo é frequentemente relacionado ao Poder Executivo, ramificando-se em diferentes níveis de atuação, o Governo Nacional, que abarca a totalidade do território estatal; o Governo Regional, referente aos estados-membros ou áreas específicas dentro do Estado; e o Governo Local, que se concentra, na maioria das vezes, na esfera municipal. Adicionalmente, o referido autor destaca que a responsabilidade governamental não se restringe exclusivamente ao Poder Executivo e a seus ministros. Em um regime democrático, essa função é compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, dado que o Executivo necessita da sanção legislativa para implementar seus programas de governo em variadas esferas de atuação.

São duas as principais formas de governo: a República e a Monarquia, sendo também distintos os sistemas de governo, que retratam a divisão e o exercício do poder em âmbito do Estado, desdobrados entre parlamentarismo e presidencialismo.

O Quadro 6 foi desenvolvido observando as diferenças entre os sistemas de governo pontuadas por Junquilha (2010).

Quadro 6

Comparação entre sistemas de governo: Parlamentarismo <i>versus</i> Presidencialismo		
Critério	Parlamentarismo	Presidencialismo
Chefe de Estado e de Governo	O chefe de estado e o chefe de governo são figuras distintas.	O Chefe do Poder Executivo acumula as funções de chefe de estado e chefe de governo.
Formação do Governo	O chefe de governo é indicado pelo chefe de estado e necessita de aprovação parlamentar para governar.	O chefe de governo é eleito diretamente pelo povo e não depende da aprovação parlamentar para formar seu governo.
Dependência do Legislativo	Há dependência significativa do governo em relação ao Parlamento para manter-se no poder.	O governo pode funcionar sem ter a maioria no Legislativo, tornando-se menos dependente deste para sua manutenção.
Resolução de Crises	Em caso de crise, o Parlamento pode substituir o chefe de governo.	Mesmo sem o apoio da maioria legislativa, o governo pode continuar seu mandato até o fim, a não ser que seja destituído por impeachment ou outros meios legais.
Flexibilidade	O sistema permite maior flexibilidade, podendo haver substituição do chefe de governo ou antecipação de eleições.	O mandato do chefe de governo é fixo, e a substituição antes do término do mandato geralmente ocorre apenas por vias extraordinárias.
Apoio Político	O apoio parlamentar é crucial, e a dinâmica política pode levar à formação de coalizões ou à substituição do governo.	A relação com o Legislativo é mais baseada na negociação direta, seja por alinhamento ideológico, seja pela busca de benefícios políticos.

Fonte: adaptado de Junquilha, 2010

O Quadro 6 evidencia que o parlamentarismo e o presidencialismo apresentam atributos distintos que impactam o funcionamento do executivo e sua interação com o legislativo, além de definir como crises políticas são administradas. No parlamentarismo, a separação entre chefe de estado e chefe de governo, aliada à necessidade de suporte parlamentar, proporciona ao sistema uma agilidade para adaptar-se a novos contextos políticos. Por outro lado, o presidencialismo destaca-se pela estabilidade do Executivo, decorrente do período fixo de mandato e da união das funções de chefes de Estado e de governo, exigindo uma maneira distinta de negociação política para manutenção da governabilidade.

A opção por um desses sistemas reflete distintas tradições e filosofias políticas, bem como preferências relacionadas à distribuição de poderes. O parlamentarismo tende a permitir uma resposta governamental mais ágil às variações de opinião pública e ao cenário político, enquanto o presidencialismo pode oferecer maior constância e estabilidade política. Ambos os sistemas têm seus méritos e desafios, e sua eficiência depende do contexto em que são implementados⁸.

3. A diferença entre Estado e Governo

O Estado, apesar das profundas interações, não deve ser confundido com o governo, embora os termos sejam frequentemente empregados de maneira intercambiável fora dos domínios da sociologia e da ciência política.

O Estado, conforme Johnson (1997, p. 91, *apud* Matias-Pereira, 2010), é uma instituição social, significando que consiste em uma forma ou plano social para o desempenho de diversas funções. O sistema parlamentar, por exemplo, representa uma maneira de realizar as múltiplas tarefas do governo, como a promulgação de legislação. Já o governo é composto por um grupo específico de pessoas que, a qualquer momento, ocupam posições de autoridade dentro do estado. Nesse contexto, os governos se alternam regularmente, enquanto o estado perdura, podendo ser alterado apenas com dificuldade e de maneira gradual.

O Estado representa uma estrutura política, uma entidade organizada que viabiliza à classe economicamente dominante assumir também o controle político, assegurando, assim, a apropriação do excedente. Seus elementos fundamentais compreendem: (a) um governo composto por membros da elite política, geralmente recrutados da classe dominante; (b) uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo hierarquicamente organizado de funcionários responsáveis pela administração e (c) uma força policial e militar, destinada não apenas à defesa contra ameaças externas, mas também à garantia da obediência às leis, preservando, desse modo, a ordem interna.

⁸ Considerando a diversidade estrutural e as funções intrínsecas dos sistemas de governo parlamentarismo e presidencialismo, como essas diferenças impactam diretamente na eficácia da governança e na capacidade de resposta às crises políticas em um contexto democrático?

O Quadro 7 ilustra as distinções entre o Estado e o governo conforme a perspectiva de Rocha (2008).

Quadro 7

Diferenças entre Estado e governo	
Estado	Governo
Conjunto de instituições que organizam a sociedade politicamente	Grupo que exerce o Poder Executivo em um determinado período
Inclui os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário	Parte do Poder Executivo, responsável pela administração do Estado
Tem personalidade jurídica própria, com vontade distinta dos governantes	Representa interesses e ideologia de um grupo político
É permanente, não muda com eleições	É transitório, muda de acordo com processos eleitorais
Busca o interesse público	Busca implementar seu programa político
Exemplos: Constituição, servidores públicos, patrimônio público	Exemplos: Presidente, ministros, administração federal

Fonte: adaptado de Rocha, 2008

Ao analisarmos o Quadro 7, torna-se evidente que o Estado constitui a estrutura política da sociedade, composta de instituições permanentes, ao passo que o Governo representa o conjunto transitório que detém o Poder Executivo, expressando interesses políticos específicos. Importante ressaltar que o governo é uma componente integrante do Estado, mais precisamente inserido no âmbito do Poder Executivo.

4. A sociedade

As sociedades constituem sistemas sociais singulares, moldados por diferentes elementos, o que os torna distintos uns dos outros. Inicialmente, pode parecer irrelevante ou sem impacto o uso da expressão “sistema social” para descrever a organização interna de uma sociedade. Contudo, uma análise mais aprofundada revela que a adoção desse termo carrega consigo uma ideologia específica e uma forma particular de interpretar as realidades e a sociedade (Flores, 2016).

A ideia de sociedade é bem complexa. Se deixarmos de lado as definições que às vezes a veem como todos os seres humanos que vivem em um lugar, e outras vezes como algo diferente de um indivíduo ou uma pequena comunidade, vamos focar em entender a sociedade principalmente em como ela se relaciona com o Estado (Pereira, 2009).

De acordo com Sena (2020), a análise das contribuições teóricas dos especialistas em sociologia, bem como a observação das mudanças nas relações sociais provocadas pela globalização e pelas novas formas de interação disponibilizadas pelos meios de comunicação, permite identificar certas características marcantes das sociedades contemporâneas. Entre essas características, destacam-se:

- a formação de uma rede complexa de relações entre os indivíduos;
- as formas de interação entre os membros da sociedade, que podem variar significativamente, incluindo interações diretas ou indiretas, organizadas ou desorganizadas, conscientes ou inconscientes;
- os interesses comuns que podem unir diferentes comunidades são frequentemente encontrados dentro do contexto da sociedade à qual pertencem;
- a possibilidade de constituição de sociedades sem a necessidade de uma delimitação geográfica específica.

Assim, é possível declarar que a sociedade se manifesta dentro de um conjunto de interações entre elementos que estão conectados e interdependentes, cada qual desempenhando um papel específico, constituindo uma entidade distinta, íntegra e autossuficiente. Dentro desse sistema, todos os elementos têm sua respectiva função, em que algumas partes são primordiais e outras complementares, porém todas detêm relevância considerável para o **conjunto social**⁹ (Flores, 2016).

⁹ Como as distinções fundamentais entre Estado e Governo, conforme apresentadas, influenciam a dinâmica das relações entre as instituições políticas e a sociedade, especialmente considerando o papel transitório do Governo frente à permanência estrutural do Estado?

Síntese do Capítulo



O Estado, o governo e a sociedade constituem entidades intimamente relacionadas, porém dotadas de naturezas distintas. O Estado representa a estrutura política permanente da nação, regulada por um sistema jurídico e composta de instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O governo, por sua vez, consiste no grupo transitório responsável pela administração do Estado, especialmente no âmbito do Executivo. Já a sociedade abrange o conjunto complexo de relações e interações entre indivíduos e grupos.

A despeito de suas diferenças, Estado, governo e sociedade interagem em prol de objetivos comuns, como a garantia dos direitos fundamentais, a promoção do desenvolvimento e a busca pelo bem-estar coletivo. Nesse processo, mostra-se essencial o equilíbrio entre esses elementos, de modo que nenhum deles se sobreponha aos demais ou atue de forma arbitrária.

O bom funcionamento do Estado e do governo depende de sua sintonia com os anseios e as demandas oriundas da sociedade civil. Do mesmo modo, uma sociedade justa e próspera necessita de instituições estatais sólidas, confiáveis e comprometidas com o interesse público. Portanto, o aperfeiçoamento das relações entre Estado, governo e sociedade deve ser encarado como um desafio contínuo por todos os segmentos, visando consolidar os ideais democráticos e o bem-estar coletivo.

Leituras, filmes e sites



Os Direitos do Homem, de Thomas Paine, defende a democracia e os direitos individuais, essencial para entender os direitos humanos.

O Senhor das Moscas (1990) mostra como um grupo de meninos cria sua própria sociedade em uma ilha deserta, explorando o poder e a civilidade.

V de Vingança (2006), ambientado em um futuro distópico, aborda a luta contra um governo tirânico, ressaltando a importância da liberdade e da resistência.

Capítulo

4

Estruturas de governança pública

Objetivos

- Compreender os princípios fundamentais para a boa governança no setor público, incluindo integridade, ética, transparência e engajamento dos *stakeholders*;
- Analisar as características especiais das estruturas de governança no setor público, incluindo a multiplicidade de atores, tarefas, motivação dos agentes e níveis de competição;
- Avaliar as diretrizes propostas para promover uma governança efetiva nas instituições públicas, considerando aspectos como liderança, gestão de riscos, inovação e participação.

Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem observado um incremento notável no diálogo sobre a aplicação dos conceitos de governança corporativa em instituições do setor público. Tal aumento no interesse deve-se, em grande medida, ao empenho constante em modernizar as práticas de gestão pública, visando alcançar uma administração mais atual e eficiente, conforme aponta Silva (2019). Esse movimento em direção à renovação enfatiza a necessidade de uma abordagem mais estratégica e responsável na condução dos órgãos governamentais.

Adentrando o âmbito das políticas públicas, Peres *et al.* (2013) destaca que a discussão sobre o avanço de políticas diversas no Brasil, especialmente nas áreas de educação e saúde, é uma constante tanto no meio acadêmico quanto no administrativo. Ressalta-se, porém, a facilidade em identificar a demanda por essas políticas – ou seja, o déficit na prestação de serviços – em comparação com o entendimento sobre como esses serviços são providos. Esse contraste entre a demanda identificada e a complexidade das estruturas de oferta sublinha a importância de melhorias na gestão.

Nesse contexto, é imperativo que as entidades públicas justifiquem sua existência através da necessidade de seus serviços ou das políticas públicas que implementam. Estruturas estatais desconectadas dessas necessidades, caracterizadas por sua ineficiência, custos elevados, lentidão e burocracia,

não conseguem cumprir com seus objetivos nem atender às expectativas de resultados. Observa-se, globalmente, um esforço para reestruturar o Estado, visando não apenas a melhoria na entrega de resultados esperados pela população em termos de serviços e de políticas públicas, mas também a redução de custos e o aperfeiçoamento na gestão de riscos. A governança pública surge como uma resposta a essa necessidade, buscando ampliar e assegurar o valor que o Estado oferece a seus contribuintes (Brasil, 2020).

Prosseguindo, Peres *et al.* (2013) esclarece que a governança das políticas públicas, essencial para definir suas capacidades de oferta, é constituída por um marco institucional que engloba aspectos legais, políticos, sociais e econômicos. A complexidade dessa estrutura representa um desafio tanto para sua compreensão quanto para sua aplicação efetiva. Assim, a reformulação da governança e a reavaliação de estruturas estatais tornam-se fundamentais para a otimização da oferta de serviços públicos e a implementação eficaz de políticas públicas no Brasil.

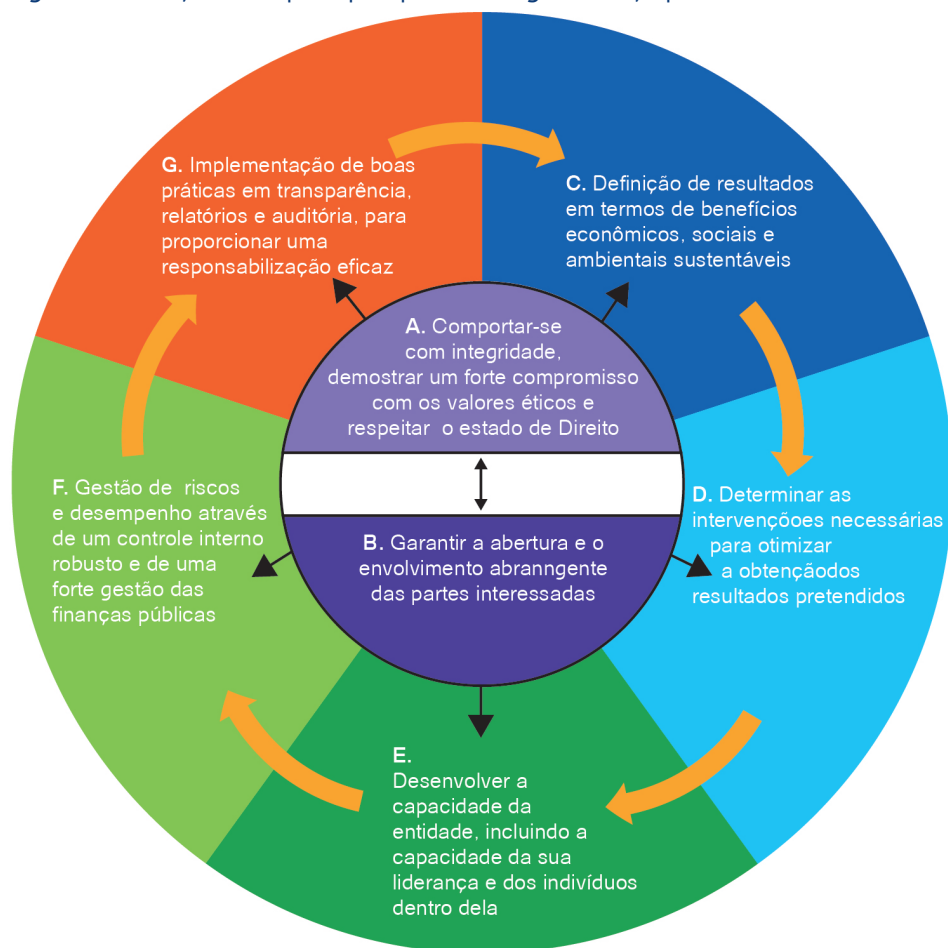
Diante desse panorama, a necessidade de reinvenção nas práticas de governança pública se faz premente, visando assegurar que as instituições estatais reflitam verdadeiramente as demandas e necessidades da população. Esse processo requer uma avaliação criteriosa e a reformulação das estruturas públicas, de forma a garantir que sejam eficientes, custo-efetivas, ágeis e desprovidas de burocracia excessiva. Dessa forma, a governança pública apresenta-se como um pilar essencial na busca por um Estado que verdadeiramente represente os interesses de sua população e sirva a eles, evidenciando a importância de uma abordagem estratégica, integrada e responsável na condução dos assuntos públicos.

1. Princípios para a boa governação no setor público

Altounian, Souza e Lapa (2017) explicam que a governança se baseia em um conjunto de regras e princípios com o objetivo de orientar a melhor gestão e alcançar os melhores resultados organizacionais, entendidos aqui como os mais benéficos do ponto de vista da sociedade.

Adotando o mesmo entendimento, a IFAC (2014), com o objetivo de fornecer diretrizes para promover o desenvolvimento de uma governança sólida no setor público, estabeleceu uma referência de princípios, apresentados na Figura 5.

Figura 5 – Relações dos princípios para a boa governança pública



Fonte: IFAC, 2014

Observando os princípios apresentados na Figura 5, teceremos comentários sobre cada um com o objetivo de esclarecer e demonstrar, de forma transparente, como esses princípios podem orientar os órgãos públicos a desenvolver, dentro de suas especificidades, processos de governança pública que possibilitem resultados satisfatórios para toda a sociedade.

A. Integridade e ética: comportar-se com integridade, demonstrar forte compromisso com os valores éticos e respeitar o estado de direito. As entidades do setor público são responsáveis não apenas pelo quanto gastam, mas também pela forma como utilizam os recursos sob sua responsabilidade. Isso inclui a obrigação de prestar contas pelos resultados alcançados, tanto positivos quanto negativos. As entidades do setor público são responsáveis perante os órgãos legislativos pelo exercício da autoridade legítima na sociedade. Isso torna essencial que cada entidade, como um todo, possa demonstrar a

adequação de todas as suas ações e tenha mecanismos implementados para encorajar e impor a adesão a valores éticos e o respeito ao Estado de Direito.

B. Acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*: garantir a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas. Dado que as entidades do setor público são criadas e geridas para o bem público, seus órgãos de governança devem garantir transparência em suas atividades. Considerando que as organizações do setor público são estabelecidas e administradas visando ao bem público, é imperativo que suas áreas de governança assegurem transparência em suas atividades. Devem ser utilizados canais claros e confiáveis de comunicação e consulta para interagir de forma eficaz com todos os grupos de partes interessadas, como cidadãos individuais, usuários de serviços, bem como partes interessadas institucionais.

C. Desenvolvimento sustentável: definição de resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis. A participação ativa de todos os grupos de *stakeholders*, incluindo cidadãos, usuários de serviços e intervenientes institucionais, desempenha um papel crucial no êxito desse processo. É essencial para equilibrar demandas concorrentes ao determinar prioridades diante dos recursos finitos disponíveis. Essa abordagem colaborativa promove a eficácia e a eficiência na gestão pública, garantindo a consecução dos objetivos de maneira transparente e equitativa.

D. Alcance de resultados: determinar as intervenções necessárias para otimizar a obtenção dos resultados pretendidos. O setor público atinge seus objetivos ao empregar uma combinação de intervenções legais, regulatórias e práticas. A determinação da combinação adequada de intervenções representa uma escolha estratégica de extrema importância para os órgãos dirigentes das entidades do setor público, visando assegurar a consecução dos resultados almejados. As entidades públicas necessitam de mecanismos de tomada de decisão robustos, a fim de assegurar que os resultados definidos possam ser alcançados de maneira a proporcionar o melhor equilíbrio entre os diversos tipos de insumos de recursos, permitindo, ao mesmo tempo, operações eficazes e eficientes. É crucial que as decisões tomadas sejam revisadas de forma contínua, garantindo a otimização na obtenção dos resultados. Esse processo de revisão contínua é fundamental para adaptar-se às mudanças nas condições e ambientes, assegurando, assim, que as estratégias e as intervenções permaneçam alinhadas com os objetivos e as demandas do setor público.

E. Capacitação: desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade da sua liderança e dos indivíduos dentro dela. As organizações pertencentes ao setor público demandam estruturas e liderança adequadas, assim como profissionais dotados das competências, qualificações e mentalidade

apropriadas. Esses elementos são essenciais para garantir a eficiência e a eficácia operacional, bem como para atingir os resultados almejados dentro dos prazos estipulados. O órgão governamental tem a responsabilidade de assegurar que possui a capacidade necessária para cumprir o seu próprio mandato. Além disso, deve implementar políticas que garantam que a gestão de uma entidade detenha a capacidade operacional necessária para o funcionamento integral da instituição. Considerando que tanto os indivíduos quanto o ambiente nos quais uma entidade opera estão sujeitos a mudanças ao longo do tempo, torna-se imperativo o desenvolvimento contínuo da capacidade da entidade. Isso inclui aprimorar as competências e a experiência de liderança de cada membro do pessoal, a fim de adaptar-se às transformações dinâmicas do cenário organizacional.

F. Gestão de riscos e desempenho: gestão de riscos e desempenho através de um controle interno robusto e de uma forte gestão das finanças públicas. Os órgãos dirigentes das entidades do setor público devem assegurar que as entidades sob sua supervisão tenham implementado - e possam sustentar - um sistema eficaz de gestão de desempenho, facilitando assim a prestação eficaz e eficiente dos serviços planejados. A gestão de riscos e o controle interno desempenham papéis fundamentais e integrantes nesse sistema, sendo cruciais para a obtenção de resultados. Esses processos constituem uma abordagem contínua, projetada para identificar e lidar com os riscos significativos associados à consecução dos resultados de uma entidade. Um robusto sistema de gestão financeira é indispensável para a implementação das políticas do setor público e alcance dos resultados almejados. Isso ocorre ao fortalecer a disciplina financeira, otimizar a alocação estratégica de recursos, promover a prestação eficiente de serviços e reforçar a responsabilização.

G. Transparência e *accountability*: implementação de boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para proporcionar uma responsabilização eficaz. A responsabilização visa assegurar que aqueles que tomam decisões e prestam serviços sejam responsáveis por suas ações. No entanto, o alcance e a intensidade das diversas relações de responsabilização variam conforme os diferentes tipos de órgãos governamentais. A eficácia da responsabilização não se restringe apenas à comunicação de ações concluídas, mas também se preocupa em garantir que as partes interessadas possam compreender e responder à medida que a entidade planeja e executa suas atividades de maneira transparente. Tanto a auditoria externa quanto a interna desempenham papéis essenciais para promover uma responsabilização eficaz¹⁰.

De forma complementar, o Banco Mundial apresenta os pilares que constituem a essência da boa governança, destacando-se: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, integridade, transparência e *accountability*.

¹⁰ Como as entidades governamentais podem assegurar transparência, responsabilidade e eficiência em sua gestão, em conformidade com princípios éticos e legais, visando o benefício da sociedade?

A. Uma exposição detalhada e objetiva desses pilares é fornecida no Quadro 8, subsequente (World Bank, 2007).

Quadro 8

Princípios de Governança na Administração Pública	
Princípio	Descrição
Legitimidade	É o princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e amplia o controle da administração pública para além da legalidade, buscando alcançar o interesse público e o bem comum.
Equidade	Refere-se à garantia de condições igualitárias para que todos tenham acesso aos seus direitos civis, políticos e sociais, promovendo a igualdade entre gêneros, acesso a saúde, educação, moradia e segurança.
Responsabilidade	Relaciona-se com o zelo pela sustentabilidade das organizações, incluindo considerações sociais e ambientais nas operações e negócios, visando à longevidade organizacional.
Eficiência	Define a necessidade de realizar ações com a qualidade adequada ao menor custo possível, buscando a melhor relação entre a qualidade do serviço prestado e o gasto realizado.
Probidade	Envolve o dever dos servidores públicos de agir com probidade, zelo, economia e observância às regras, administrando bens e valores públicos de maneira digna e confiável.
Transparência	Caracteriza-se pelo livre acesso a informações relativas à organização pública, criando um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros.
<i>Accountability</i>	É a obrigação de entidades e indivíduos que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades fiscais, gerenciais e programáticas, informando a quem delegou tais responsabilidades sobre a gestão desses recursos.

Fonte: Adaptado de World Bank, 2007.

Os princípios de governança pública incluem legitimidade, para considerar o interesse público; equidade, assegurando acesso igualitário a direitos; responsabilidade, com foco na sustentabilidade; eficiência, buscando qualidade a custos adequados; probidade, enfatizando a integridade dos servidores; transparência, oferecendo acesso livre a informações da gestão, e *accountability*, exigindo prestação de contas. Esses princípios visam garantir uma gestão pública eficiente, transparente e responsável, construindo a confiança da sociedade nas instituições.

Altounian, Souza e Lapa (2017) afirmam enfaticamente que os princípios, entendidos como valores fundamentais, desempenham papel crucial como uma das mais relevantes bases para as práticas de boa governança. São essenciais para a construção de todos os conceitos e modelos primordiais associados ao tema. Tais princípios, de forma implícita ou explícita, permeiam a maioria dos conceitos e dos modelos de governança existentes. Eles são referenciados em diferentes proporções em todos os códigos consagrados

de boas práticas e são considerados elementos fundamentais para a efetiva implementação da boa governança.

Matias-Pereira (2010) destaca a importância de determinados princípios fundamentais aos quais as organizações públicas devem se comprometer para implementar eficazmente a governança corporativa, visando à excelência em suas práticas. Esses princípios incluem liderança, integridade e compromisso, que se referem a atributos pessoais, bem como responsabilidade, integração e transparência, que derivam principalmente de estratégias, sistemas, políticas e processos instituídos.

Percebe-se que a constante aplicação desses princípios na administração pública nacional ou na gestão de qualquer instituição deve ser encarada como uma condição indispensável para o contínuo progresso dessa entidade. É crucial destacar que essa responsabilidade é uma tarefa constante, demandando a participação proativa de todos os intervenientes, incluindo líderes políticos, órgãos de controle e, especialmente, da sociedade organizada.

2. Diretrizes para a boa governança

A boa governança pública exige que as ações do governo sejam vistas como legítimas pelos cidadãos, o que inclui alinhar promessas eleitorais com a prática governamental. Muitas vezes, as propostas feitas durante as campanhas não são viáveis. É importante entender que não existem fórmulas fixas para a boa governança; o que funciona em uma situação pode não funcionar em outra. Portanto, é crucial desenvolver mecanismos que promovam a governança eficaz em todos os níveis de governo (Carmo, 2020).

Para assegurar uma governança eficaz em todas as esferas governamentais, Brasil (2020) sublinha a necessidade de os órgãos públicos seguirem diretrizes específicas :

- a) Estipular e comunicar de maneira explícita os papéis e as responsabilidades das estruturas de suporte e internas à governança, garantindo sua eficácia na execução, descritas a seguir.
- b) Adotar processos de decisão transparentes, fundamentados em dados e voltados à análise de riscos, impulsionados pela justiça e pelo comprometimento com o bem público;
- c) Fomentar valores de integridade e estabelecer altos padrões éticos, iniciando com a conduta exemplar da liderança e o suporte a políticas e a programas de integridade;
- d) Fortalecer a capacidade dos líderes organizacionais, assegurando que possuam as habilidades, conhecimentos e experiências necessárias, ava-

liando seu desempenho individual e coletivo e buscando equilíbrio entre continuidade e inovação na liderança;

- e) Promover o desenvolvimento contínuo da organização, visando à gestão eficaz e eficiente dos recursos, incluindo orçamento, pessoal, contratações, tecnologia e segurança da informação;
- f) Encorajar e facilitar a inovação para gerar valor público e enfrentar restrições de recursos, bem como novas ameaças e oportunidades;
- g) Implementar um sistema robusto de gestão de riscos e controle interno;
- h) Definir metas organizacionais que estejam em consonância com o interesse público e comunicá-las de forma que planejamento e operações reflitam o propósito organizacional, contribuindo para os resultados desejados;
- i) Monitorar o desempenho organizacional e utilizar os resultados para identificar áreas de melhoria e reavaliar estratégias organizacionais;
- j) Levar em consideração os interesses, direitos e expectativas dos *stakeholders* no processo decisório;
- k) Adotar práticas de transparência eficazes;
- l) Responsabilizar-se perante os interessados e estabelecer mecanismos de responsabilização efetivos para os agentes;
- m) Promover o uso de ferramentas digitais para ampliar e facilitar a participação dos interessados nas decisões públicas e melhorar a prestação de serviços;
- n) Incentivar a simplificação administrativa, modernização da gestão pública e integração dos serviços públicos, especialmente os oferecidos eletronicamente;
- o) Publicar e revisar regulamentos, seguindo as melhores práticas regulatórias e assegurando a legitimidade, a estabilidade e a coerência do sistema jurídico, realizando consultas públicas quando apropriado.

3. Características especiais das estruturas de governança no setor público

A governança no âmbito público é marcada por uma complexidade acentuada, a qual é atribuída à diversidade de *stakeholders* e aos objetivos, à limitada competitividade e à intrincada motivação dos agentes públicos. Esses fatores contribuem para tornar a administração e a execução de políticas públicas tarefas árduas, demandando uma supervisão rigorosa e um sistema de incentivos adequadamente estruturado para sincronizar os interesses dos diferentes participantes e maximizar os benefícios para a comunidade.

Para elucidar cada uma dessas peculiaridades, Peres *et al.* (2013), com base em uma ampla revisão de literatura, identificam as seguintes dimensões:

I) a existência de múltiplos principais; II) a diversidade de tarefas associadas às políticas públicas; III) a escassa competição; e IV) a complexidade na motivação dos agentes.

O Quadro 9, que, a seguir, oferece um panorama detalhado das especificidades que caracterizam a governança no setor público. Esse quadro serve como um ponto de partida para a análise das complexas dinâmicas e dos desafios que permeiam a implementação e gestão de políticas públicas.

Quadro 9

Características especiais das estruturas de governança no setor público	
Características	Descrição
Multiplicidade de principais	Decorre da influência das ações governamentais em uma ampla gama da sociedade, envolvendo diversos grupos de interesse (como fornecedores, sindicatos, legislativo e sociedade civil) em um jogo político não cooperativo, buscando influenciar as políticas públicas conforme seus interesses.
Multiplicidade de tarefas	O setor público é esperado a cumprir várias tarefas simultaneamente (alocativas, distributivas/redistributivas, estabilizadoras), aumentando a complexidade na execução de políticas públicas devido à incompatibilidade potencial entre diferentes áreas (ex.: transportes vs. ambiental).
Reduzida competitividade	A oferta monopolista ou quase monopolista de bens e de serviços pelo setor público pode levar a uma eficiência reduzida, problemas de controle de custos e qualidade e menor resposta às preferências sociais, agravado em setores sem apelo para atuação privada.
Complexidade na motivação dos agentes	A motivação dos agentes em estruturas de governança pública é complexa, sendo influenciada por fatores ideológicos e políticos, muitas vezes alheios a incentivos financeiros. Isso pode dificultar a mensuração do desempenho individual e influenciar na execução de tarefas. Além disso, o profissionalismo e a identificação com carreiras específicas dentro do setor público podem induzir comportamentos corporativos baseados em incentivos implícitos.

Fonte: adaptado de Peres *et al.*, 2013

As peculiaridades que permeiam as estruturas de governança no âmbito público conferem a elas uma complexidade notável, distinguindo-as de maneira expressiva das estruturas existentes no setor privado. A existência de múltiplos atores decisórios e a ampla variedade de tarefas a serem executadas evidenciam a intrincada rede de interesses e de objetivos que devem ser meticulosamente ponderados e harmonizados. Adicionalmente, o caráter quase monopolista da oferta de determinados bens e serviços pelo setor público acarreta desafios consideráveis no que tange à eficiência, à qualidade e à capacidade de resposta às **demandas sociais**¹¹.

Por outro lado, a motivação dos agentes no setor público é influenciada por uma gama de fatores, que inclui desde questões ideológicas e políticas até dinâmicas profissionais e corporativas, contribuindo para aumentar a

¹¹ Para alcançar uma governança pública eficaz, é necessário lidar com diversos desafios, como a complexidade trazida pela existência de vários grupos de interesse, a necessidade de realizar múltiplas tarefas ao mesmo tempo, a baixa competição e as motivações complexas dos agentes públicos. Além disso, é fundamental que as ações do governo sejam vistas como legítimas pelos cidadãos, o que inclui cumprir as promessas feitas durante as campanhas eleitorais. Como pode ser possível conciliar todos esses aspectos para garantir uma administração pública eficaz, transparente e que atenda às expectativas da sociedade?

complexidade dos processos de governança. Tais características enfatizam a importância de se desenvolver e implementar sistemas de governança que sejam tanto adaptáveis quanto robustos, visando uma gestão efetiva que consiga abranger a diversidade de interesses, tarefas e desafios específicos ao setor público. O objetivo final é assegurar a eficiência e eficácia na prestação de serviços, atendendo, de forma adequada, às necessidades e às expectativas da sociedade.

Síntese do Capítulo



O capítulo que acabamos de explorar ofereceu uma perspectiva detalhada sobre os pilares, as diretrizes e atributos que moldam a governança pública. Foi destacada a crucialidade de aderir a valores essenciais como integridade, ética, transparência e prestação de contas, visando a uma administração pública eficaz que priorize o bem-estar coletivo.

A discussão também sublinhou a importância de envolver todos os *stakeholders* de maneira efetiva, procurando equilibrar os interesses divergentes em um contexto de recursos escassos. Além disso, foi evidenciada a complexidade da governança no âmbito público, marcada pela diversidade de atores, a amplitude das tarefas e as variadas motivações dos agentes públicos.

Perante esse panorama desafiador, foram sugeridas estratégias abrangentes visando fomentar uma governança pública eficiente. Entre elas, incluem-se a promoção de uma liderança qualificada, a implementação de processos transparentes, o investimento em capacitação contínua, a gestão efetiva de riscos, o monitoramento rigoroso do desempenho, o incentivo à participação dos *stakeholders* e a adoção de tecnologias digitais avançadas.

A concretização desses princípios e dessas diretrizes exige um engajamento constante por parte dos gestores públicos, dos órgãos de fiscalização e da própria sociedade civil. Assim, a governança no setor público deve ser vista como um processo de melhoria contínua, com o objetivo de elevar incessantemente os padrões de integridade, eficácia e transparência na administração dos recursos compartilhados.

Leituras, filmes e sites



Governing the Commons de Elinor Ostrom - Ostrom explora diferentes estruturas de governança em comunidades para gerir recursos comuns de maneira sustentável, oferecendo *insights* valiosos sobre colaboração e gestão participativa.

Todos os Homens do Presidente (All the President's Men, 1976) - Este clássico do cinema explora o papel do jornalismo investigativo no desvendamento do escândalo de Watergate, destacando a importância da transparência e *accountability*.

Capítulo

5

Implementação da Governança Pública

Objetivos

- Compreender os princípios fundamentais para a implementação eficaz de uma governança de qualidade no setor público;
- Identificar as estratégias destinadas à implementação efetiva da governança organizacional nas instituições do setor público;
- Analisar boas práticas recomendadas para o aperfeiçoamento da governança e gestão no âmbito do setor público.

Introdução

Em novembro de 2017, seguindo as tendências de reformas globais e incentivado por entidades internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, o governo brasileiro promulgou o Decreto Presidencial Nº 9.203. Esse decreto estabeleceu uma nova política de governança dentro da esfera da administração pública federal, incluindo autarquias e fundações. Tal medida legal define as bases e os caminhos para a implementação eficaz de governança pública nas instituições federais, visando estruturar as entidades governamentais para se adaptarem à modernização administrativa. Isso ocorre em resposta aos desafios impostos pelas dinâmicas das relações internacionais e pela demanda dos cidadãos por serviços públicos de alta qualidade, como forma de justificar os impostos pagos (Girardi, 2019).

É fundamental destacar que, antes da promulgação do Decreto Presidencial Nº 9.203, em 2013 e posteriormente reeditado em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um estudo pioneiro sobre a Governança no setor público. Esse estudo emergiu como um marco inicial para a adoção de práticas de governança nas instituições públicas.

Importante ressaltar que o Decreto visa estabelecer a implementação de Governança, exigindo a adesão a uma série de princípios normativos pelos órgãos e pelas entidades do Executivo Federal. Entre esses princípios, destaca-se a liderança, que envolve o reconhecimento de competências e de habilidades essenciais para alcançar resultados efetivos; a integridade, representando o compromisso com a honestidade e a objetividade por parte dos

servidores públicos, o que leva à conduta ética e íntegra; a responsabilidade, referente ao cuidado esperado na administração dos recursos públicos; o compromisso, que se refere à obrigação de agir conforme os padrões éticos profissionais; a transparência, que possibilita o acesso a informações relevantes para o controle social; e, finalmente, a responsabilização (*accountability*), que se refere ao dever dos servidores públicos de responder pelas consequências de suas ações, sejam elas ativas ou por omissão (Afonso, 2018)

1. Roteiro para viabilizar uma boa governança no setor público

Matias-Pereira (2010a) destaca que a implementação eficaz de uma governança de qualidade no setor público depende da adoção de seis elementos fundamentais, divididos em duas categorias. A primeira diz respeito às qualidades pessoais necessárias em todos os membros da organização. Já a segunda refere-se às estruturas estabelecidas por estratégias, sistemas, políticas e processos. De forma objetiva, a seguir são detalhados esses elementos fundamentais para a governança no âmbito público.

a) Qualidades pessoais

- **Liderança:** a governança no setor público demanda liderança efetiva do governo e/ou do órgão executivo, incluindo a identificação clara e articulação da responsabilidade, compreensão das relações entre *stakeholders* e responsáveis pela gestão de recursos para alcançar resultados desejados. Essencialmente, requer comunicação transparente com o Ministro e a definição de prioridades governamentais.
- **Compromisso:** a excelência em governança transcende a mera funcionalidade estrutural, visando alcançar bons resultados sem ser um objetivo final. Exige um comprometimento robusto de todos os envolvidos para implementar os elementos da governança corporativa, o que inclui melhor comunicação, abordagem sistemática da gestão organizacional, ênfase em valores e ética, gestão de riscos, engajamento com cidadãos e clientes e fornecimento de serviços de qualidade.
- **Integridade:** relaciona-se com a honestidade, objetividade, altos padrões de propriedade e probidade na administração de fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Depende da eficácia do controle estabelecido, dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos na organização. A integridade influencia diretamente as práticas e os processos de tomada de decisão, assim como na qualidade e na credibilidade dos relatórios de performance.

b) Resultado das estratégias e dos sistemas

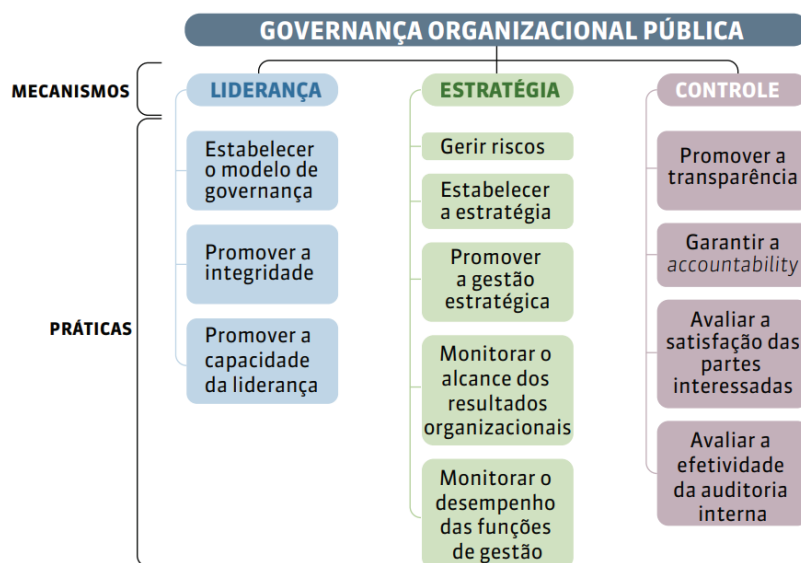
- **Responsabilidade:** os princípios de governança corporativa exigem que todos identifiquem e articulem suas responsabilidades e suas relações; considerem as responsabilidades distintas e a quem elas se destinam; reconheçam a relação entre *stakeholders* e os gestores de recursos; e apresentem resultados. Uma compreensão clara dos papéis e das responsabilidades dos participantes no quadro da governança, incluindo Ministros, a administração da entidade e o CEO, é vital para a responsabilidade efetiva. A falta desses requisitos pode impedir a organização de alcançar seus objetivos.
- **Transparência:** refere-se a fornecer aos *stakeholders* confiança nos processos de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas. Inclui ser aberto, realizar encontros significativos com *stakeholders* e proporcionar comunicações completas e informação clara e confiável, tornando as ações mais tempestivas e eficazes. A transparência é crucial para assegurar que os órgãos de governança sejam verdadeiramente responsáveis. A IFAC (2001) destaca que a transparência vai além de estruturas ou processos, sendo também uma atitude e uma crença entre os principais intervenientes, como políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, tratando-se de um recurso público semelhante ao dinheiro público ou aos ativos.
- **Integração:** o verdadeiro desafio está em não apenas definir os vários elementos de uma governança corporativa efetiva, mas em garantir que eles estejam integrados de maneira holística na abordagem da organização por seus funcionários, sendo bem compreendidos e aplicados dentro das entidades. Quando implementada corretamente, a governança corporativa pode promover a integração do quadro de gestão estratégica, essencial para alcançar os padrões de desempenho necessários para atingir as metas e objetivos estabelecidos.

Butler (2004, *apud* Matias-Pereira, 2010) ressalta que a governança corporativa em entidades públicas engloba práticas como diferenciar as funções de presidente e diretor, ter um conselho com maioria de diretores não executivos, criar comitês de auditoria com membros não executivos, proteger a independência dos auditores externos, seguir altos padrões de relatórios financeiros, adotar códigos de ética e estabelecer diretrizes claras para evitar conflitos de interesse e gerenciar riscos. Além disso, ele define a governança corporativa por meio de quatro atividades principais: tomar decisões executivas importantes, definir estratégias de longo prazo, monitorar o desempenho da gestão e assumir responsabilidades diante de partes interessadas, enfati-

zando a importância de cada uma para o correto desenvolvimento dos processos de negócio.

Altounian, Souza e Lapa (2017) ressaltam a variedade de estratégias para a aplicação eficaz da governança organizacional. De acordo com os autores, existe uma ampla gama de procedimentos e teorias desenvolvidos por instituições de prestígio, abrangendo tanto o setor público quanto o privado. Com isso em mente, sugerem a elaboração de um guia simplificado, destinado a facilitar a busca por melhorias nos resultados. A sequência de etapas desse guia é ilustrada na Figura 6, a seguir.

Figura 6 – Roteiro básico para adoção de modelo de governança



Fonte: adaptado de Altounian, Souza e Lapa, 2017

Levando em consideração as etapas detalhadas na Figura 6, Altounian, Souza e Lapa (2017) elucidam o seguinte.

- 1. Estabelecimento ou seleção de um modelo de governança:** a organização pode desenvolver um modelo de governança com base em modelos preexistentes ou optar por um já estabelecido.
- 2. Estruturação de suporte ao modelo adotado:** após a escolha ou o desenvolvimento de um modelo, torna-se essencial estabelecer uma estrutura que possa sustentar o modelo selecionado.
- 3. Seleção de práticas de governança adequadas ao contexto da organização:** as práticas recomendadas, conforme discutido ao longo do texto, já estão alinhadas às necessidades organizacionais e podem ser adaptadas conforme necessário.

4. **Seleção de critérios de controle:** como as práticas sugeridas nos modelos são geralmente genéricas, é necessário detalhá-las em critérios específicos para torná-las mais direcionadas e implementáveis.
5. **Implementação do modelo definido:** a implementação do modelo exige a criação de um formulário baseado nos critérios estabelecidos, convertendo cada critério em uma pergunta específica do formulário.
6. **Avaliação das respostas obtidas:** uma análise detalhada deve ser feita após a coleta das respostas ao questionário, com o objetivo de avaliar a adequação da organização ao modelo de governança escolhido.
7. **Determinação do objetivo de maturidade desejado:** os níveis de maturidade podem ser classificados como básico, intermediário e avançado. A escolha do nível de maturidade desejado deve basear-se nas necessidades e nos objetivos específicos da organização.
8. **Desenvolvimento de um plano de aprimoramento organizacional:** depois de analisar os resultados da avaliação, a organização deve criar um plano detalhado para melhorar suas práticas de governança. Esse plano deve ter objetivos específicos, estratégias para atingi-los, os recursos que serão necessários e um cronograma para colocá-lo em prática. O objetivo é garantir que as medidas planejadas sejam realizadas e tragam melhorias reais na governança.
9. **Avaliação comparativa:** a última fase é comparar os resultados obtidos com os de antes da implementação do plano de melhoria. Essa comparação ajuda a organização a entender o efeito das mudanças e a medir o progresso em relação aos seus objetivos de governança. Além disso, essa análise serve como base para o planejamento de novas ações de melhoria, facilitando um processo contínuo de aprimoramento da governança.

Essas etapas formam um ciclo contínuo de avaliação e aprimoramento, que pode ser repetido regularmente para assegurar que a governança organizacional permaneça alinhada com as melhores práticas e com as necessidades em evolução da organização. A aplicação sistemática desse processo contribui significativamente para a capacidade da organização de responder de maneira eficaz e eficiente aos desafios internos e externos, promovendo uma gestão transparente, responsável e focada na entrega de valor aos seus *stakeholders*¹².

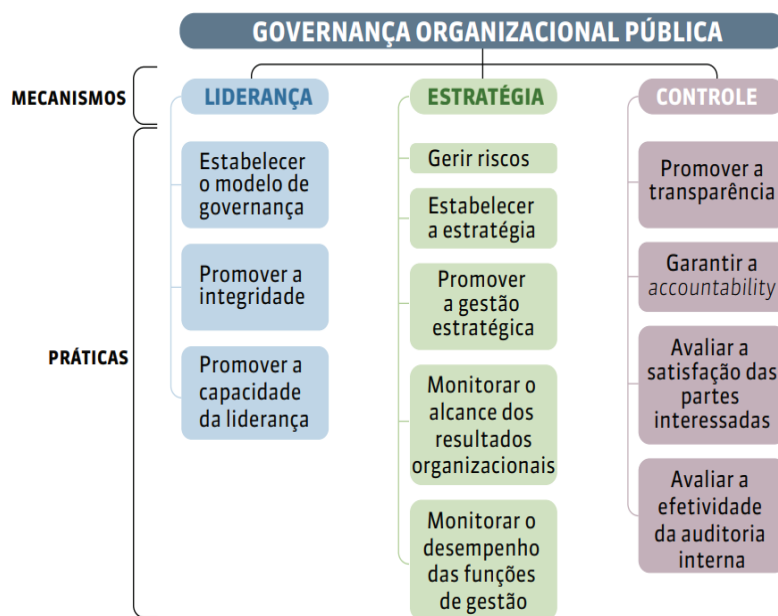
2. Componentes e Práticas de Governança

Brasil (2020) compilou uma série de mecanismos e práticas pertinentes à governança pública organizacional. É essencial destacar, seguindo a diretriz, que o conjunto de práticas apresentadas não é exaustivo, mas representa

¹² Qual é a importância de se estabelecer um ciclo contínuo de avaliação e aprimoramento das práticas de governança no setor público e como essa abordagem contribui para a capacidade da organização de responder eficazmente aos desafios internos e externos, garantindo uma gestão transparente e responsável?

aquelas que, no momento atual, são consideradas aplicáveis a diversas organizações públicas ou outras entidades sob jurisdição do TCU. Essa seleção baseia-se em normativos federais relacionados ao tema, em literatura acadêmica internacional e nacional, bem como em auditorias de governança conduzidas por essa instituição de controle externo. A distribuição dessas práticas é ilustrada na Figura 7, que se encontra a seguir.

Figura 7 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Brasil, 2020

Na sequência, procede-se à caracterização e à fundamentação de cada mecanismo de governança, juntamente com as suas práticas específicas, conforme observado na Figura 7 (Brasil, 2020).

2.1. O mecanismo de liderança e suas práticas

A liderança é crucial para uma boa governança pública, como destaca a OCDE. Ela envolve os principais dirigentes e gestores, que devem estabelecer e seguir objetivos alinhados com as necessidades da sociedade, garantir a ética, a integridade e desenvolver suas habilidades. Suas principais tarefas incluem ajustar o modelo de governança da organização, promover valores éticos e aprimorar as habilidades de liderança para melhor dirigir e supervisionar. Isso tudo contribui para a entrega de resultados melhores para à sociedade.

a) Prática: estabelecer o modelo de governança

A prática de estabelecer o modelo de governança é fundamental para garantir que a administração de uma organização seja realizada de maneira eficaz, alinhando os objetivos da organização aos interesses públicos, gerenciando riscos e entregando valor de maneira íntegra, transparente e responsável. Esse modelo é construído a partir de um conjunto de diretrizes, valores, processos e estruturas que orientam as atividades de governança - avaliação, direção e monitoramento. Sua implementação correta é vital para a organização alcançar uma boa governança, adequando-se ao seu tamanho, complexidade, negócio e perfil de risco.

- **Definição do modelo de governança:** inclui diretrizes, valores, processos e estruturas para eficácia da governança.
- **Componentes do modelo:** a) identificação e avaliação de instâncias internas de governança e de apoio; b) garantia de fluxos de informação eficazes; c) definição de processos de trabalho para avaliação, direção e monitoramento.
- **Diretrizes do Decreto 9.203/2017:** formalização de funções e responsabilidades, implementação de práticas de governança alinhadas aos princípios estabelecidos.
- **Papéis da alta administração:** implementar e manter mecanismos e práticas de governança, conforme orientações do Guia da Política de Governança Pública.
- **Avaliação e adaptação:** revisão periódica do modelo de governança para adaptá-lo às mudanças e às necessidades.

A efetivação de um modelo de governança robusto requer um compromisso contínuo com a avaliação e a adaptação às mudanças internas e externas, garantindo que as práticas sejam sempre relevantes e efetivas. Esse processo envolve a alta administração e todas as instâncias de governança, assegurando que os objetivos da organização estejam sempre alinhados aos interesses da sociedade. A transparência e a responsabilidade são elementos-chave, reforçando a confiança de todas as partes interessadas na gestão e nos resultados da organização. A adoção e o aprimoramento dessas práticas são essenciais para atender às expectativas das partes interessadas e contribuir para uma gestão pública eficiente e eficaz.

b) Prática: promover a integridade

A promoção da integridade é essencial na administração pública, exigindo que atitudes e ações dos servidores estejam alinhadas com princípios éticos, visando colocar o interesse público acima de interesses privados e

fomentar uma cultura de transparência, responsabilidade e ética. Líderes desempenham um papel crucial ao demonstrar compromisso com esses valores, atuando como exemplos, promovendo políticas anticorrupção e reforçando a gestão transparente dos recursos. É de suma importância que altos padrões de integridade sejam incorporados em todas as operações e decisões, para manter a confiança e a credibilidade junto ao público. Para isso, líderes devem orientar pelo exemplo, estabelecendo políticas claras e implementando programas de integridade que assegurem alinhamento com valores éticos e o bem comum, contribuindo para uma administração pública mais transparente, responsável e eficaz. Esses esforços são fundamentais para reforçar o compromisso com a ética e a transparência, elementos cruciais na construção de uma sociedade justa e igualitária.

c) Prática: promover a capacidade da liderança

A eficácia organizacional é profundamente influenciada pelas competências das pessoas que desempenham papéis de liderança. Nesse sentido, a governança moderna enfatiza a necessidade de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes de liderança visando à otimização dos resultados. Isso implica processos seletivos transparentes e baseados em mérito, responsabilização pelo desempenho e oportunidades de desenvolvimento das capacidades de liderança. Essas práticas são cruciais para assegurar a nomeação de dirigentes qualificados, promover o desenvolvimento contínuo de lideranças, garantir a transmissão eficaz de informações durante a sucessão e estabelecer mecanismos de avaliação e de recompensa alinhados aos resultados organizacionais. Os tópicos a seguir representam práticas para promoção da capacidade de liderança.

- **Definição e divulgação de competências:** estabelecer competências de liderança e critérios de seleção transparentes para reduzir o risco de nomeações inadequadas.
- **Desenvolvimento de liderança:** diretrizes para aprimoramento das competências de liderança, incluindo preparação para mudanças e avaliação de gestão.
- **Transmissão de informação e conhecimento:** procedimentos para assegurar a continuidade das atividades de liderança através de transições eficazes.
- **Avaliação de desempenho:** definir diretrizes e indicadores para avaliação baseada em resultados, alimentando programas de desenvolvimento.
- **Reconhecimento da liderança:** diretrizes para a concessão de benefícios financeiros e não financeiros alinhados com o desempenho e resultados organizacionais.

A implementação dessas práticas de liderança, conforme estabelecido pelo Decreto 9.727/2019 e outras regulamentações aplicáveis, é essencial para garantir uma governança eficaz e responsiva aos desafios contemporâneos. Ao promover líderes competentes e responsáveis, as organizações não só melhoram seus resultados, mas também reforçam sua credibilidade e a confiança do público.

2.2. O mecanismo de liderança e suas práticas

As entidades públicas, sob supervisão do TCU, visam aprimorar o bem-estar social e expandir as oportunidades para a população através de políticas, bens e serviços, seguindo uma abordagem coordenada e metódica. Isso inclui a delimitação de metas, formulação de estratégias, estabelecimento de planos de ação e acompanhamento rigoroso das implementações. As lideranças dessas organizações, alinhadas aos objetivos estatais e governamentais, são encarregadas de guiar, supervisionar, avaliar e ajustar as estratégias conforme necessário, sempre considerando o desempenho e as mudanças no cenário. Sublinha-se a importância da gestão de riscos no processo estratégico, garantindo a congruência com os objetivos e o perfil de risco da organização.

a) Prática: gerir riscos

A gestão de riscos, como delineado pelo COSO (2017) e reforçado por padrões internacionais do IIA e legislações nacionais, como o Decreto 9.203/2017 e a Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016), constitui um elemento fundamental para a estruturação estratégica e operacional das organizações. Sua efetiva integração ao planejamento estratégico e à cultura organizacional é crucial para a identificação, compreensão, comunicação e mitigação adequada de riscos, exigindo o estabelecimento de processos sistemáticos de gestão e uma liderança comprometida, que supervisione, direcione, monitore e avalie continuamente esses riscos. A adoção de uma política de gestão de riscos clara, a implementação de estruturas de controle interno robustas, a definição de responsabilidades através de três linhas de defesa (gestão operacional, funções de facilitação e monitoramento e auditoria interna) e o desenvolvimento de um processo de gestão de continuidade dos negócios são aspectos-chave para assegurar a resiliência e a sustentabilidade das atividades organizacionais diante dos desafios impostos pelos riscos identificados.

b) Prática: estabelecer a estratégia

A criação de uma estratégia para uma organização envolve entender profundamente seus objetivos e o ambiente em que opera. Isso vai além de

definir visões ou missões, focando em fazer escolhas que garantam sucesso e valor a longo prazo para todos os envolvidos. A liderança tem papel fundamental nesse processo, fornecendo direção e promovendo o pensamento estratégico, enquanto evita erros comuns que podem prejudicar a organização. As estratégias são postas em prática através do planejamento estratégico, que, hoje em dia, prefere utilizar métodos ágeis. Leis e regulamentos sublinham a importância de ser transparente, envolver todos os interessados e integrar a gestão de riscos ao desenvolver e implementar estratégias nas empresas. A seguir, os elementos cruciais para o desenvolvimento e a aplicação da estratégia organizacional são apresentados.

- **Escolhas estratégicas:** definição de atuação, clientes, necessidades atendidas, benefícios oferecidos, alocação de recursos e desenvolvimento de parcerias.
- **Desenvolvimento da estratégia:** compreensão da missão, de visão, da análise de contexto interno e externo, avaliação de riscos e oportunidades, capacidades e definição de valor aos *stakeholders*.
- **Liderança e pensamento estratégico:** promoção de visão sistêmica, relação com *stakeholders*, atenção a oportunidades, pensamento crítico e projetos-piloto. Evitar foco excessivo em operações e inércia.
- **Planejamento estratégico:** codificação, planejamento e desdobramento da estratégia em ações concretas, com atenção a métodos ágeis.
- **Diretrizes para planejamento:** consideração dos interesses das partes interessadas, apetite a risco, coordenação interorganizacional e políticas públicas.
- **Modelo de gestão da estratégia:** transparência, envolvimento de *stakeholders*, alinhamento com diretrizes governamentais, integração da gestão de riscos à estratégia.
- **Definição da estratégia organizacional:** escolhas e prioridades baseadas em evidências, suportando missão, visão, e valores, envolvendo *stakeholders*.
- **Normativas relevantes:** Lei 13.303/2016 e Decreto 9.203/2017, enfatizando a obrigação de formular estratégias considerando análise de riscos e alinhamento com políticas governamentais.

c) Prática: promover a gestão estratégica

Promover a gestão estratégica é crucial para garantir que a estratégia da organização seja efetivamente colocada em prática em todas as suas unidades. Isso significa converter os objetivos gerais da empresa em metas específicas para cada departamento, buscando alinhamento completo com a direção estratégica global e facilitando a cooperação entre diferentes áreas.

Esse processo envolve quatro etapas principais, descritas a seguir.

- **Identificação das unidades organizacionais:** diferenciar entre as áreas que lidam diretamente com o *core business* da empresa e aquelas que fornecem suporte, reconhecendo as necessidades específicas de cada uma.
- **Estabelecimento do modelo de gestão:** criar diretrizes claras para as unidades seguirem, garantindo que tenham as responsabilidades e autoridades necessárias para suas funções.
- **Definição de objetivos, indicadores e metas:** alinhar os objetivos e as metas de cada unidade com os objetivos gerais da empresa, garantindo que sejam claros, mensuráveis e com prazos e responsáveis definidos.
- **Modelo de monitoramento da estratégia:** implementar um sistema que permita verificar constantemente o progresso em relação aos objetivos, fazendo ajustes conforme necessário.

d) Prática: monitorar o alcance dos resultados organizacionais

A liderança tem um papel fundamental no acompanhamento e na obtenção dos resultados organizacionais, sendo responsável por estabelecer e implementar mecanismos de governança que garantam o alinhamento das ações da organização com seus objetivos e a criação de valor para a sociedade. Isso envolve o estabelecimento de práticas que assegurem o acompanhamento dos resultados, a busca por melhorias no desempenho e o uso de decisões baseadas em evidências. Tais práticas incluem o monitoramento do desempenho, a avaliação de eficácia, eficiência, economicidade e impacto das ações, além da comunicação transparente dos resultados alcançados. Para efetivar esse acompanhamento, é essencial que a estratégia da organização seja monitorada periodicamente, avaliando-se a execução, a eficiência dos processos e os efeitos gerados, com o objetivo de ajustar a estratégia conforme necessário e de comunicar os resultados às partes interessadas.

e) Prática: monitorar o desempenho das funções de gestão

O monitoramento do desempenho das atividades de gestão é crucial para garantir que os objetivos e as metas de uma organização estejam alinhados com sua estratégia geral. Isso inclui alinhar as unidades de negócio através de acordos específicos e manter a liderança informada sobre o progresso por meio de relatórios regulares. Esse processo envolve a definição clara de rotinas de monitoramento, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a regularidade e a forma dos relatórios de gestão, visando melhorar a tomada de decisão, identificar áreas de melhoria e promover o aprendizado dentro da organização.

A realização do monitoramento gerencial igualmente contribui com elementos essenciais para a análise da estratégia organizacional. Tal prática envolve os aspectos a seguir.

- Estabelecimento de rotinas para levantamento das informações necessárias ao monitoramento;
- Implantação de indicadores de desempenho;
- Monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas;
- Definição do formato e da periodicidade dos relatórios de gestão para a liderança;
- Definição do formato e periodicidade dos relatórios para as partes interessadas e sua publicação na internet.

2.3 O mecanismo de controle e suas práticas

A gestão dos recursos públicos e a consecução de resultados esperados são responsabilidades delegadas pelos cidadãos ao setor público, que, por sua vez, deve demonstrar a gestão ética e conforme as normativas vigentes, através de práticas transparentes de prestação de contas. Essa transparência permite que os cidadãos tenham acesso a informações claras sobre as ações e os resultados das organizações públicas, assegurando o direito de fiscalizar e de se posicionar quanto à gestão dos recursos. A auditoria interna surge como um mecanismo vital para assegurar a integridade das organizações públicas, avaliando a eficácia dos processos de governança, a execução de planos e a gestão de riscos, contribuindo assim para a boa governança, o aprimoramento da transparência, a *accountability* e a confiança pública no manejo adequado dos recursos e dos bens públicos.

a) Prática: promover a transparência

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que já estabelecia o acesso à informação como um direito fundamental, o Brasil tem avançado significativamente na promoção da transparência na administração pública. Com a adesão à *Open Government Partnership*, em 2011, e a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), o país comprometeu-se a aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais. A LAI especificamente trouxe uma série de obrigações para órgãos públicos e entidades privadas que recebem recursos públicos, visando garantir o direito de acesso à informação de qualquer pessoa, estabelecendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Além disso, normativas subsequentes, como a instituição da Estrutura Nacional de Dados Abertos e políticas espe-

cíficas para a gestão de dados abertos, reforçaram esse compromisso. Em 2017, a transparência foi consolidada como um princípio de governança pública, exigindo-se não apenas a disponibilização de informações, mas também a eficácia dos serviços de acesso e a satisfação das partes interessadas.

b) Prática: garantir a *accountability*

A *accountability* na administração pública significa que os gestores devem explicar suas ações e ser responsabilizados por elas. Isso inclui tornar públicas as informações sobre o que foi feito, permitindo que as pessoas fiscalizem o trabalho do governo. Envolve também ter meios para que o público possa fazer reclamações ou denúncias sobre a gestão e o uso do dinheiro público. É importante que existam órgãos capazes de investigar e punir comportamentos errados de funcionários públicos, seguindo regras claras. O objetivo da *accountability* é garantir transparência, permitir que a população participe e responsabilizar quem faz a gestão, aumentando a confiança em como os recursos públicos são administrados. A lei brasileira tem avançado para assegurar que essas práticas sejam obrigatórias, incluindo a publicação de informações e dados do governo e estabelecendo maneiras de investigar e punir atos contra o estado.

c) Prática: avaliar a satisfação das partes interessadas

Para avaliar a satisfação de quem usa ou é impactado pelos serviços de uma organização, é essencial acompanhar como essas pessoas veem a organização e se estão satisfeitas com o que ela oferece. Isso inclui entender suas necessidades e expectativas e atender a elas e, quando surgirem problemas, identificar as causas e corrigi-las. A legislação brasileira enfatiza a importância de prestar serviços públicos de forma eficiente e transparente, garantindo que os usuários possam participar da avaliação desses serviços. Para isso, as organizações devem informar claramente sobre os serviços que oferecem, através de uma Carta de Serviços ao Usuário, entender o que é necessário para fornecer esses serviços corretamente e medir a satisfação dos usuários para melhorar constantemente.

d) Prática: assegurar a efetividade da auditoria interna

A auditoria interna ajuda a melhorar e a proteger o valor da organização ao avaliar e aconselhar sobre processos de governança, gestão de riscos e controle. Ela precisa trabalhar de forma independente, com suas responsabilidades e suas autoridades claramente definidas e aprovadas pela liderança. Além de avaliar os processos existentes, a auditoria interna também oferece

consultoria para aprimorar áreas que precisam de desenvolvimento. Seu planejamento deve estar alinhado com os objetivos da organização, levando em conta os riscos e a forma como eles são gerenciados. As recomendações feitas pela auditoria interna devem ser comunicadas aos líderes, que são responsáveis por implementar mudanças necessárias. É importante que o trabalho da auditoria interna seja regularmente revisado e aperfeiçoado, garantindo que continue agregando valor à **organização**¹³.

¹³ Como a eficácia das práticas de governança, especificamente nos componentes de “Pessoas e Competências”, “Princípios e Comportamentos” e “Liderança Organizacional”, pode ser mensurada ou avaliada dentro de uma organização para assegurar que contribuam de maneira significativa para a otimização dos resultados organizacionais e a promoção de uma cultura ética?

Síntese do Capítulo



A implementação rigorosa e a manutenção contínua das práticas de governança, conforme descritas, são fundamentais para o alcance da excelência organizacional. Uma governança eficaz não apenas otimiza os resultados, mas também assegura a integridade e a sustentabilidade organizacional no longo prazo. Portanto, é essencial que as organizações continuem a investir em seus sistemas de governança, adaptando-os conforme necessário para enfrentar os desafios emergentes e capitalizar novas oportunidades. A governança, afinal, é um processo contínuo de aprimoramento e de inovação, essencial para a prosperidade e a relevância duradoura de qualquer organização.

Leituras, filmes e sites



Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: Teoria e Prática de Alexandre Di Miceli da Silveira: Um guia completo sobre os princípios e práticas de governança corporativa.

A Grande Aposta (2015): Aborda o tema da crise financeira de 2008 a partir de uma perspectiva ética e de governança.

Capítulo

6

Indicadores de eficiência e efetividade das ações públicas

Objetivos

- Compreender a importância dos indicadores como ferramentas gerenciais no setor público;
- Analisar o modelo de autoavaliação em governança pública implementado pelo Tribunal de Contas da União (TCU);
- Avaliar as práticas integradas de gestão examinadas pelo TCU em áreas como pessoas, TI, contratações e orçamento.

Introdução

Diante da necessidade vital de melhorar o desempenho organizacional e, assim, fomentar as ações indispensáveis para elevar os índices de governança, as instituições públicas têm implementado diversas iniciativas com o objetivo de sustentar as boas práticas de governança.

A efetividade da governança em dirigir a administração é fundamental para garantir que os recursos da organização sejam utilizados de maneira eficaz e eficiente. Esse processo é crucial para que a entidade possa adaptar-se com sucesso às variações do ambiente em que opera e atenda às expectativas e às necessidades de seus *stakeholders*. Nesse contexto, é essencial que a governança endosse e promova as políticas e estratégias estabelecidas pelas funções gerenciais, garantindo que estas estejam alinhadas às diretrizes predefinidas e contribuam para a realização dos objetivos da organização. Além disso, é de sua responsabilidade supervisionar o desempenho gerencial para assegurar a conformidade e a direção estratégica pretendida (Brasil, 2020).

A adoção de modelos analíticos baseados em indicadores detalhados, fundamentados nos princípios da governança pública, constitui uma abordagem inovadora para avaliar o nível de governança exercido pela União, pelo Distrito Federal e pelos estados. Esse método não apenas facilita a compreensão do estado atual da governança, mas também possibilita o monitoramento de sua progressão ao longo do tempo. Para efetuar essa mensuração de forma precisa, é necessário estabelecer uma conexão direta entre os princípios de governança e as ações decorrentes de sua implementação, o que, por sua vez, requer o acesso e a análise de dados históricos referentes

à evolução de indicadores sociais ligados à aplicação de políticas públicas (Oliveira; Pisa, 2015).

A boa governança é fundamental para melhorar o funcionamento das organizações e atender às expectativas de todos os envolvidos, com o uso de modelos que avaliem a governança ajuda a entender como ela está funcionando e o que precisa melhorar. Esses modelos conectam as regras de governança com as ações reais, mostrando a importância de revisar o passado para planejar o futuro. Adotar essas práticas ajuda as organizações a usarem melhor seus recursos, adaptarem-se a mudanças e alcançar seus objetivos, mantendo tudo transparente e sob controle. Portanto, aplicar essas práticas cuidadosamente e verificar constantemente o andamento dos processos é crucial para o sucesso e a longevidade das organizações no setor público.

1. Indicadores e índices de governança pública

A aplicação de indicadores como ferramentas para gerar dados relevantes destinados às políticas públicas constitui uma estratégia de gestão primordial. Um indicador é capaz de revelar múltiplas facetas de um determinado problema, bem como especificar o momento e o local de sua ocorrência. Isso confere ao administrador público a capacidade de elaborar estratégias de intervenção mais eficazes e seguras para a resolução do problema em questão. Dessa forma, os indicadores se estabelecem como peças fundamentais no planejamento governamental, permitindo não apenas o monitoramento dos efeitos de ações públicas, mas também a compreensão detalhada da realidade que se pretende modificar por meio dessas ações (Brasil, 2018).

Instituto Rui Barbosa (IRB, 2020), define que um indicador consiste em um valor numérico que condensa uma circunstância complexa, fundamentando-se em um critério de análise particular e, embora simplifique a realidade ao não abranger todos os seus aspectos, essa simplificação se faz necessária para compreender os elementos mais relevantes dessa realidade. Funciona também como um referencial para medir a discrepância entre o estado atual e o estado desejado, identificando problemas. Essenciais tanto na gestão privada quanto na pública, os indicadores aumentam a transparência administrativa e promovem a comunicação entre diferentes grupos sociais organizados.

O conceito de índice refere-se a um valor numérico que efetivamente interpreta a realidade de um sistema simples ou complexo, abrangendo esferas naturais, econômicas ou sociais. Para a sua formulação, são aplicadas bases científicas e metodologias apropriadas. O índice desempenha um papel crucial na tomada de decisões e na elaboração de prognósticos, sendo considerado uma evolução na agregação de um conjunto de indicadores ou

variáveis. Por outro lado, um indicador é entendido como um parâmetro, seja ele avaliado de forma isolada ou em conjunto com outros, destinado a refletir as condições do sistema em estudo. Geralmente, um indicador serve como uma etapa preliminar no tratamento de dados originais (Siche, 2007).

Indicadores e índices são ferramentas cruciais tanto para gestores públicos quanto privados, pois ajudam a entender e a resolver problemas complexos. Um indicador é como um sinal que mostra detalhes específicos de um problema, incluindo quando e onde acontece, permitindo que os gestores criem soluções mais precisas. Eles também ajudam a acompanhar se as ações tomadas estão funcionando. Por outro lado, um índice combina vários indicadores para dar uma visão geral simples de um problema maior, tornando mais fácil para todos entenderem o que está acontecendo. Ambos são importantes para tomar decisões claras, melhorar a transparência e facilitar a comunicação entre diferentes grupos.

2. Avaliação do índice integrado de governança e gestão do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem implementado uma iniciativa crucial destinada a medir o nível de governança em órgãos da administração pública, com o objetivo de garantir que a gestão dessas entidades seja conduzida de maneira eficaz e eficiente. Essa ação se baseia na premissa de que uma boa governança é fundamental para que as organizações públicas possam se adaptar com sucesso a mudanças no ambiente e atender satisfatoriamente às exigências e às necessidades de seus *stakeholders*. Nesse contexto, a governança deve não apenas endossar e fomentar políticas e estratégias eficazes de gestão, mas também certificar-se de que essas diretrizes estejam alinhadas aos objetivos organizacionais e contribuam para o monitoramento do desempenho dessas funções. Dessa forma, o modelo de autoavaliação em governança pública adotado pelo TCU enfatiza a importância de alinhar as funções de gestão à estratégia organizacional e promover o desenvolvimento de suas competências, detalhando as práticas e oferecendo uma descrição breve de cada função gerencial considerada no referencial.

Portanto, conforme as orientações previamente estabelecidas, o TCU elaborou um questionário de autoavaliação composto por 114 perguntas. Esse questionário tem como finalidade coletar dados sobre o nível de maturidade da governança e a eficiência da gestão, com o objetivo de traçar o perfil integrado de governança e gestão pública, conhecido pela sigla (iGG). Para aferir essas informações, o TCU adotou o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles).

O método utilizado para classificar as respostas obtidas através do questionário de autoavaliação do TCU, visando determinar o estágio de capacidade do iGG, foi dividido em três categorias: inicial, intermediário e aprimorado, conforme ilustrado na Figura 8.

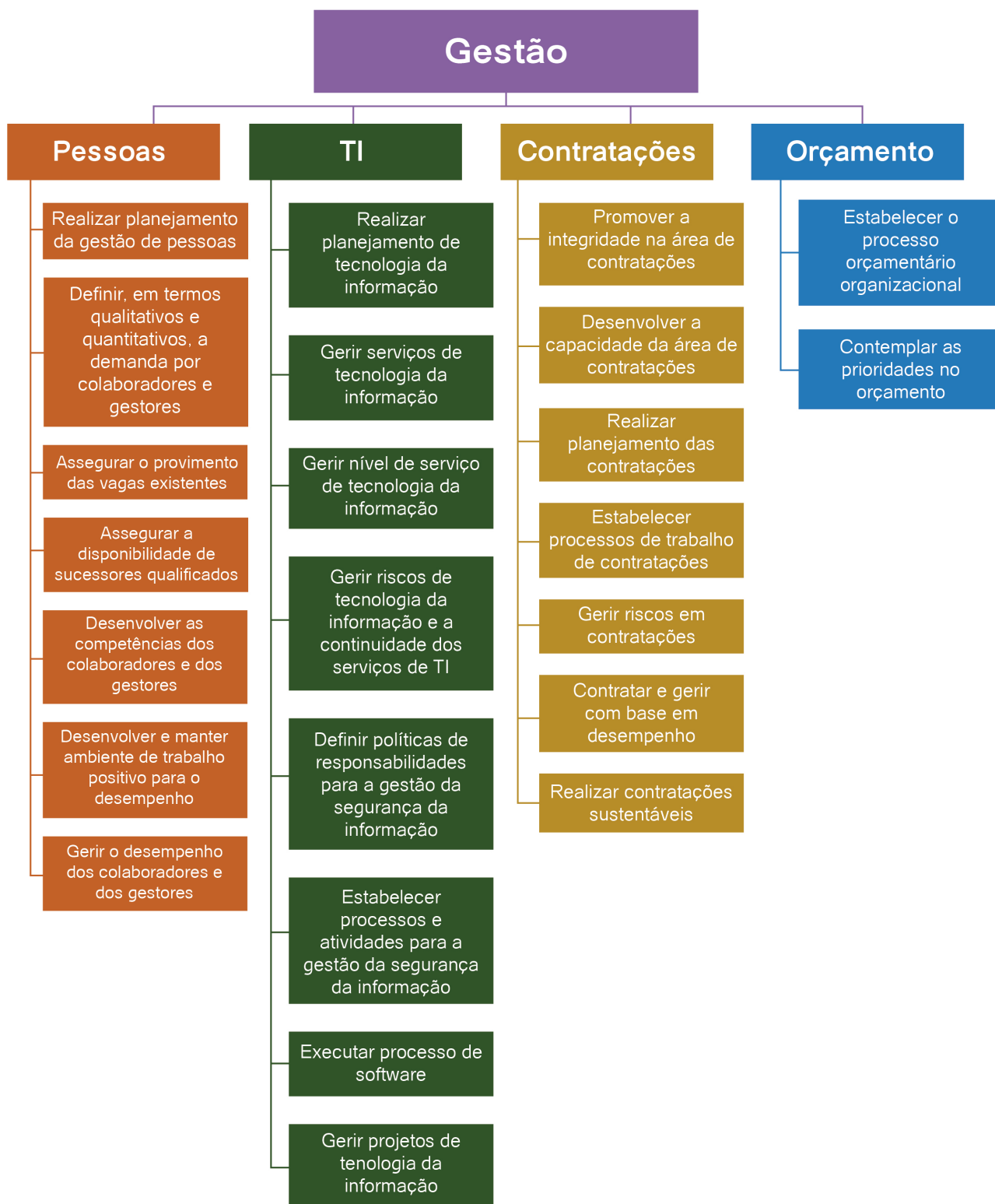
Figura 8 – Categorização de respostas e limites de estágios de capacidade



Fonte: Brasil, 2020

A classificação das organizações avaliadas, de acordo com o estágio de capacidade em governança organizacional e gestão pública, foi organizada com base nos componentes que formam o iGG. Isso refletiu a agregação de índices recolhidos para cada prática gerencial direcionada à eficácia da governança pública. As práticas mencionadas são detalhadas na Figura 9.

Figura 9 – Práticas de gestão



O modelo de autoavaliação criado pelo TCU é abrangente, cobrindo não apenas as práticas vinculadas aos aspectos de liderança, estratégia e controle das organizações públicas, mas estendendo-se também às áreas gerenciais essenciais para a criação de valor público. Esse modelo engloba especial atenção às funções administrativas fundamentais, como a gestão de recursos humanos e financeiros, além da administração da segurança e da tecnologia da informação. Tais áreas são consideradas cruciais dentro do contexto organizacional público para efetivar a governança e assegurar a eficiência e efetividade institucional (Brasil, 2021).

Nos próximos tópicos, serão fornecidas explanações claras e objetivas acerca de cada perfil de governança examinado pelo questionário de autoavaliação implementado pelo TCU. O objetivo é detalhar o espectro de práticas avaliadas, contribuindo para uma compreensão precisa e um entendimento correto acerca da mensuração do índice integrado de governança e gestão públicas (iGG).

2.1. Perfil de governança e gestão de pessoas

Na avaliação do índice relacionado ao perfil de governança e gestão de pessoas, Brasil (2020) enfatiza a necessidade de compreensão conceitual dos elementos destacados a seguir.

- **Realizar planejamento da gestão de pessoas:** esse processo visa alinhar as ações de gestão de pessoas às necessidades organizacionais, definindo claramente objetivos, indicadores, metas e responsáveis, além de estabelecer a periodicidade do monitoramento do desempenho. O planejamento é específico para a área de gestão de pessoas, abrangendo todas as suas funções operacionais (recrutamento, treinamento, qualidade de vida, avaliação de desempenho, entre outros), com o objetivo de apoiar os planos organizacionais e maximizar a contribuição de cada função para os objetivos estratégicos da organização. Recomendações do TCU enfatizam a importância de incluir cada função/subsistema no plano de gestão de pessoas, facilitando a comunicação, a coordenação de esforços e o controle dos resultados.
- **Definir a demanda por colaboradores e gestores:** a prática foca em assegurar que as unidades organizacionais tenham o número necessário de colaboradores e de gestores, com os perfis profissionais adequados, através da definição precisa de perfis desejados, quantitativo necessário por unidade e identificação de lacunas entre as necessidades atuais e futuras. Isso subsidia as estratégias de gestão de pessoas, alinhando o planejamento da força de trabalho à estratégia organizacional e contribuindo para

a eficácia dos processos de seleção, treinamento e movimentação de pessoal, com base em informações objetivas.

- **Assegurar o provimento das vagas existentes:** garantir que os processos de seleção e movimentação de pessoal sejam conduzidos com base em informações precisas sobre a demanda de força de trabalho, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. Essa prática depende diretamente do planejamento adequado da demanda por força de trabalho e visa executar estratégias de seleção, contratação e realocação de pessoal de forma eficaz, equilibrando a carga de trabalho das unidades organizacionais e mitigando o risco de baixo desempenho devido à inadequação quantitativa ou qualitativa do pessoal.
- **Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados:** o objetivo é garantir a continuidade das funções críticas dentro da organização, identificando e desenvolvendo potenciais sucessores que possuam os perfis profissionais necessários para assumir posições de gestão. Isso envolve tanto o reconhecimento das competências requeridas quanto a implementação de ações de desenvolvimento ou seleção para preencher lacunas de competências. A legislação e as recomendações, como as do TCU e da OCDE, enfatizam a importância de alinhar a seleção de gestores aos perfis profissionais que atendam às necessidades organizacionais, visando manter a eficiência e eficácia operacional.
- **Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores:** essa prática foca no treinamento e no desenvolvimento das habilidades dos colaboradores e dos gestores para melhorar o desempenho atual e preparar a organização para futuras demandas. Inclui a avaliação das ações educacionais para assegurar que elas atendam às necessidades estratégicas, sejam custo-efetivas e gerem resultados desejados, contribuindo significativamente para a qualidade dos serviços prestados e para o alcance dos objetivos organizacionais.
- **Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo:** envolve criar e preservar um ambiente de trabalho que favoreça o bom desempenho, incluindo a realização de pesquisas de clima organizacional, a oferta de condições de trabalho flexíveis e estimulantes, a implementação de práticas de reconhecimento e programas de qualidade de vida e a análise das razões de desligamentos voluntários e movimentações internas. O objetivo é promover o bem-estar dos colaboradores e, por consequência, aumentar seu comprometimento e desempenho. Avaliar a eficácia dessas medidas é crucial para assegurar que contribuam para a melhoria do desempenho organizacional, evitando desperdícios e atendendo às expectativas dos colaboradores.

- **Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores:** essa prática envolve a avaliação sistemática do desempenho individual de colaboradores e gestores, baseada nas tarefas e atividades designadas, conforme estabelecido por diversos normativos e recomendado pelo TCU. O objetivo é aprimorar o desempenho e orientar estratégias de gestão de pessoas, alinhando os processos de trabalho aos objetivos estratégicos da organização, identificando necessidades de ajustes funcionais e promovendo um ambiente de trabalho democrático através do diálogo contínuo sobre expectativas e resultados. A gestão de desempenho integra-se a outras práticas de gestão de pessoas, influenciando programas de capacitação, gratificações, políticas de promoção e progressão, e identificação de falhas em equipes e processos. A Lei 11.784/2008 detalha o ciclo de avaliação de desempenho, incluindo etapas como a definição de metas, estabelecimento de compromissos, acompanhamento, avaliação parcial, apuração final dos resultados, publicação e discussão dos resultados para ajustes e melhorias.

No contexto da gestão de pessoas, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a relevância de práticas integradas e estratégicas, que não apenas delineiam as responsabilidades e as expectativas para colaboradores e gestores, mas também asseguram o alinhamento com os objetivos e as necessidades organizacionais. Desde o planejamento da gestão de pessoas, passando pela definição da demanda por colaboradores e gestores, até o desenvolvimento de competências e a manutenção de um ambiente de trabalho positivo, cada prática é meticulosamente projetada para fortalecer a estrutura organizacional. As recomendações do TCU, em consonância com diretrizes da OCDE, sublinham a importância de uma abordagem holística e adaptativa que não somente responde às exigências atuais, mas também prepara a organização para futuros desafios, promovendo um ciclo contínuo de melhoria e eficácia na gestão de pessoas.

2.2. Perfil de governança e gestão de segurança e de tecnologia da informação

- **Realizar planejamento de tecnologia da informação:** o planejamento de Tecnologia da Informação (TI) visa atender às necessidades de informação da organização a curto e longo prazo, integrando-se ao planejamento estratégico geral. Inclui a identificação e a priorização de demandas para definir projetos, ações e metas. O principal resultado é o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que pode incorporar um Plano Estratégico de TI (Peti) para definir objetivos estratégicos específicos de TI, embora sua elaboração não seja obrigatória. A prática requer um processo de planejamento harmônico.

nizado com o institucional, envolvimento das áreas internas por meio de um comitê de TI, formalização do processo e publicação do plano, que deve ser alinhado ao plano estratégico da instituição e base para a proposta orçamentária de TI. Além disso, deve-se avaliar periodicamente o cumprimento e o desempenho do processo de planejamento de TI.

- **Gerir serviços de tecnologia da informação:** a gestão de serviços de TI abrange o estabelecimento de processos para assegurar que os serviços de TI estejam alinhados às necessidades do negócio. Isso inclui a criação de um catálogo de serviços de TI, gestão de mudanças, gestão de configuração e ativos e gestão de incidentes, visando à qualidade, à otimização de custos e de riscos. Requer a elaboração de um catálogo atualizado de serviços, execução de um processo de gestão de mudanças com critérios claros e comunicação eficaz, manutenção de uma base de dados de ativos de TI e um processo de gestão de incidentes com regras para priorização e escalamento. Esses processos devem ser formalizados, publicados e periodicamente avaliados quanto à eficiência, à eficácia e à necessidade de ajustes.
- **Gerir nível de serviço de Tecnologia da Informação:** a gestão do nível de serviço de TI tem como meta assegurar que os serviços prestados estejam em conformidade com as expectativas dos clientes e as necessidades do negócio, o que é realizado por meio de Acordos de Nível de Serviço (ANS). Tais acordos detalham serviços, metas, responsabilidades e procedimentos de emergência, e requerem monitoramento contínuo e revisões para manter sua eficácia. A inclusão de avaliações de satisfação do usuário nos ANS, apesar de subjetiva, é um indicador de maturidade em governança de TI.
- **Gerir riscos de tecnologia da informação e a continuidade dos serviços de TI:** a gestão de riscos de TI tem o propósito de minimizar os riscos associados ao uso, à administração e à implementação de tecnologia, categorizados em riscos estratégicos, de projetos e operacionais. A gestão da continuidade de serviços de TI, ligada à gestão de riscos, foca na recuperação e na manutenção dos serviços após eventos catastróficos, assegurando a retomada das operações normais de maneira rápida. Ambos os processos exigem a definição clara de responsabilidades, estratégias de resposta, identificação e avaliação de riscos críticos, além da elaboração de planos de tratamento e continuidade. Esses processos devem ser formalizados, integrados à gestão de riscos e à continuidade do negócio em nível institucional e submetidos a testes e a revisões periódicas para garantir sua eficácia e os ajustes necessários.
- **Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação:** a definição de políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação é fundamental para garantir a disponibilidade, a

integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações. Essas políticas, recomendadas por normas técnicas e aprovadas pela alta administração, devem comunicar objetivos, princípios, processos e responsabilidades da segurança da informação. A política deve incluir diretrizes sobre gestão de riscos, conscientização, treinamento e educação em segurança da informação. É importante a existência de um comitê de segurança da informação, liderado por um gestor institucional de segurança da informação, para formular diretrizes e revisar normas. Esse gestor, posicionado próximo à alta administração, coordena as ações de segurança e o processo de gestão de riscos, além de ações de conscientização e de treinamento. A eficácia da política de segurança da informação deve ser avaliada periodicamente, com ajustes realizados conforme necessário.

- **Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação:** o estabelecimento de processos e de atividades para a gestão da segurança da informação é crucial para proteger as informações e os ativos relacionados, abrangendo tanto os tecnológicos quanto os locais onde estão armazenados. Os principais elementos incluem a gestão de riscos de segurança da informação, controle de acesso, gestão de ativos, gestão de incidentes e a classificação e tratamento das informações. É imperativo que as informações sejam classificadas de acordo com sua confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e considerando os requisitos legais e de negócios. A prática também enfatiza a importância de atividades operacionais contínuas para manter a segurança, como gerenciamento de vulnerabilidades, defesas contra *malware*, controle de acesso de rede e backups regulares. Para a eficácia desses processos e dessas atividades, é necessário que haja um gestor de segurança da informação, que as políticas e diretrizes sejam formalizadas e comunicadas e que a organização execute avaliações periódicas para garantir a conformidade e fazer os ajustes necessários.
- **Executar processo de software:** a execução do processo de software abrange o ciclo de vida completo de produção ou aquisição de software, desde a solicitação pela área cliente até sua eventual desativação. Inclui a definição de um modelo de processo de desenvolvimento, como *waterfall*, espiral, RUP, ágil, entre outros, para aumentar a probabilidade de sucesso e mitigar riscos. As atividades essenciais envolvem a gestão de requisitos, projeto, implementação e testes. Além disso, conforme a ABNT NBR ISO/IEC 12207:2009, inclui gestão da documentação, configuração, qualidade, aceitação, instalação, operação diária, manutenção e desativação. A aquisição de software também é abordada, exigindo planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual. Observações para a adoção dessa práti-

ca incluem a capacitação de pessoal, análise de soluções de mercado, gestão de riscos de dependência tecnológica, promoção de arquiteturas desacopladas, participação de representantes de negócios, identificação de requisitos de segurança, direitos autorais, definição de indicadores de qualidade e desempenho, e avaliação periódica do processo.

- **Gerir projetos de tecnologia da informação:** a gestão de projetos de TI visa assegurar a aprovação, o planejamento, a execução e a revisão pós-implantação de projetos para alcançar os benefícios desejados e minimizar riscos como atrasos e uso inadequado de recursos. As boas práticas recomendam subprocessos como gestão da comunicação, partes interessadas, escopo, cronograma, custos, qualidade, recursos, riscos e aquisições do projeto. A iniciação é uma fase crítica, requerendo análise de alinhamento aos planos de negócio e riscos estratégicos. A prática sugere a execução de um processo de gestão de projetos de TI, gestão de riscos para projetos de alta materialidade ou relevância, manutenção de um portfólio de projetos de TI e avaliações periódicas para ajustes necessários.

O perfil de governança e de gestão de segurança e de tecnologia da informação (TI) delineado realça a importância de uma abordagem holística e integrada no tratamento de questões críticas que permeiam a utilização, gestão e segurança das tecnologias de informação nas organizações. Desde o planejamento estratégico de TI, passando pela gestão de serviços e níveis de serviço, até a gestão de riscos e a continuidade dos serviços de TI, cada aspecto é fundamental para garantir que as necessidades de informação da organização sejam atendidas de maneira eficaz e segura. A definição de políticas de responsabilidade, a execução de processos de software e a gestão de projetos de TI são elementos-chave que, quando bem implementados e periodicamente avaliados, contribuem significativamente para a maturidade organizacional em governança de TI. Isso não apenas assegura o alinhamento com os objetivos estratégicos da organização, mas também promove uma cultura de segurança da informação, adaptabilidade e inovação contínua no ambiente tecnológico em constante evolução.

2.3 Gestão de contratações

- **Promover a integridade na área de contratações:** a promoção da integridade na área de contratações foca em assegurar que valores e padrões de conduta éticos orientem as equipes envolvidas no processo de aquisições. Isso inclui a implementação de normas que proíbam práticas que possam levar a conflitos de interesse, como negócios pessoais com fornecedores ou a recepção de benefícios indevidos, e a exigência do registro de

possíveis situações conflitantes. Além disso, enfatiza-se a importância da transparência, através da publicação on-line de todos os documentos relacionados às contratações, desde o estudo técnico preliminar até os termos de recebimentos provisórios e definitivos, incluindo a gestão de riscos e as decisões sobre prorrogações contratuais.

- **Desenvolver a capacidade da área de contratações:** a estratégia para desenvolver a capacidade da área de contratações envolve a definição precisa dos perfis profissionais requeridos e a determinação dos quantitativos de pessoal necessários para cada etapa do processo de contratação. Esses elementos fundamentam a política de capacitação e de movimentação interna, objetivando prevenir a execução de tarefas críticas por indivíduos não qualificados. Inclui-se também a avaliação de desempenho e estratégias para atração e retenção de talentos, como políticas de rotatividade controlada, incentivos específicos para funções-chave e a preferência por preencher cargos de confiança com membros efetivos da organização ou da própria área de contratações. Essas ações visam assegurar que os profissionais da área de contratações estejam adequadamente preparados e motivados para suas funções.
- **Realizar planejamento das contratações:** o plano de contratações é um documento fundamental para o planejamento organizacional, no qual são definidas as futuras contratações e prorrogações de contratos, abrangendo bens, serviços, obras e tecnologias da informação. Esse plano detalha itens como descrição, quantidade, estimativa de valor, justificativas, prioridades e datas estimadas para contratação. Sua elaboração é coletiva, envolvendo diferentes setores da organização, e requer aprovação da alta administração, além de revisões periódicas. O processo de planejamento verifica a elaboração e a aprovação do plano, a inclusão de setores relevantes na elaboração, a integração dos itens ao alinhamento estratégico da organização e a adequada divulgação do plano, incluindo sua disponibilização no site oficial.
- **Estabelecer processos de trabalho de contratações:** a norma ISO 9001 ressalta a importância de entender e gerenciar processos inter-relacionados como um sistema para aumentar a eficácia e eficiência organizacional. No contexto de aquisições públicas, o processo de contratação é dividido em três fases principais: planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Cada fase demanda a definição de processos de trabalho específicos, que incluem procedimentos padronizados, definição clara de papéis e de responsabilidades, modelos padronizados para documentos e a garantia de que as equipes envolvidas possuam as competências necessárias. Para o planejamento da contratação, é essencial a preparação

de documentos como o Termo de Referência ou Projeto Básico. A seleção do fornecedor envolve procedimentos para escolha adequada, e a gestão do contrato requer atenção especial às normas de fiscalização, além da avaliação competente do gestor ou fiscal de contrato.

- **Gerir riscos em contratações:** a gestão de riscos em contratações abrange a identificação, a análise, a avaliação e o tratamento de potenciais riscos que possam afetar o alcance dos objetivos organizacionais na área de contratações. A Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, especificamente em seus artigos 20 e 25, detalha o processo de gerenciamento de riscos, que inclui etapas como a identificação de riscos críticos, avaliação da probabilidade e impacto desses riscos, definição de ações de mitigação e, se necessário, ações de contingência para riscos inaceitáveis. A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos recai sobre a equipe de Planejamento da Contratação, abrangendo todas as fases do processo contratual. Essa prática de gestão é crucial tanto para a área responsável pela gestão das contratações quanto para cada etapa específica do processo de contratação, incluindo o planejamento, a seleção do fornecedor e a gestão contratual, enfatizando também a importância da capacitação em gestão de riscos para os gestores e os membros da equipe envolvidos.
- **Contratar e gerir com base em desempenho:** a contratação baseada em desempenho é uma abordagem que prioriza resultados, qualidade ou saídas, permitindo que parte da remuneração, prorrogações ou renovações do contrato com fornecedores estejam atreladas ao atendimento de padrões de desempenho e critérios específicos mensuráveis. Esse método distingue-se por definir requisitos em termos de resultados esperados ao invés de métodos de execução, estabelecer padrões de desempenho quantificáveis, avaliar o desempenho por meio de um plano de garantia de qualidade e aplicar incentivos conforme o desempenho. A legislação e normativas, como o Decreto-Lei 200/1967 e decisões do TCU, incentivam a adoção dessa modalidade de contratação, especialmente para serviços de execução indireta, devido às suas vantagens em eficiência e eficácia. Para a avaliação e a gestão desses contratos, enfatiza-se a importância de métricas objetivas para a mensuração dos resultados e a vinculação da remuneração ao desempenho. Ademais, considera-se essencial verificar continuamente a persistência da necessidade que originou a contratação e se a solução adotada permanece como a mais vantajosa, critérios esses fundamentais para eventuais prorrogações contratuais.
- **Realizar contratações sustentáveis:** o processo de realizar contratações sustentáveis envolve a seleção de bens e serviços que não apenas atendam às necessidades imediatas de uma organização, mas que também

promovam benefícios ambientais, sociais e econômicos positivos ao longo de todo o seu ciclo de vida. Essa abordagem visa minimizar os impactos negativos no meio ambiente e contribuir para o desenvolvimento sustentável, alinhando-se aos objetivos de sustentabilidade da organização. As práticas sustentáveis nas contratações incluem a definição de critérios e a adoção de um plano de logística sustentável, que detalha objetivos, responsabilidades, critérios de sustentabilidade, ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento e avaliação. Além disso, requer a especificação, em cada processo de contratação, dos aspectos de sustentabilidade relevantes, garantindo que as compras reflitam um compromisso com a responsabilidade ambiental e social.

As práticas abrangentes e estratégicas em gestão de contratações destacam a importância crítica de adotar uma abordagem holística e responsável em todas as fases do processo de aquisições. Desde a promoção da integridade e desenvolvimento da capacidade dos profissionais envolvidos, passando pelo meticuloso planejamento das contratações e pelo estabelecimento de processos de trabalho bem definidos, até a gestão de riscos e o compromisso com contratações baseadas em desempenho e sustentabilidade, cada elemento desempenha um papel vital na garantia de que as contratações públicas não apenas atendam às necessidades imediatas, mas também promovam benefícios de longo prazo para a sociedade e o meio ambiente. Essas práticas sublinham a necessidade de uma gestão de contratações eficaz, ética e ecologicamente responsável, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e para a construção de uma administração pública mais transparente, eficiente e alinhada aos princípios de integridade e responsabilidade social.

2.4 Gestão orçamentária

Em 2019, a gestão orçamentária foi reconhecida como uma dimensão essencial do modelo de governança e gestão organizacional, integrando-se às práticas das organizações públicas e entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), com o apoio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) do TCU e da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério da Economia. Essa integração reflete a relevância do processo orçamentário na realização das metas organizacionais e na entrega de resultados à sociedade, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que estruturou um sistema de normas para a gestão financeira e orçamentária, destacando a interação entre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. A importância do orçamento para atender às demandas sociais e para o exercício de políticas públicas foi enfatizada, res-

saltando-se a necessidade de um controle rigoroso já na fase de elaboração do orçamento, tanto para garantir a legitimidade quanto para assegurar que as políticas públicas reflitam os interesses do Estado e da sociedade. Diante disso, a inclusão da gestão orçamentária no Referencial de governança para autoavaliação foi considerada uma medida oportuna, visando fortalecer a gestão e o controle nas esferas governamentais.

- **Estabelecer o processo orçamentário organizacional:** a prática inicial da gestão orçamentária em nível organizacional consiste na definição clara de um processo orçamentário. Isso envolve a formalização do procedimento anual de elaboração da proposta orçamentária, que deve incluir etapas específicas, atividades, procedimentos padronizados, definições claras de papéis e responsabilidades, além de prazos estabelecidos para cada participante. É crucial que todas as áreas funcionais com consumo significativo de recursos financeiros estejam envolvidas no processo orçamentário. Para uma gestão eficaz, é necessário implementar indicadores que monitoram tanto o processo quanto seus resultados. A integração do orçamento ao planejamento estratégico da organização é vital, exigindo um entendimento profundo dos desempenhos de planos e orçamentos anteriores, análises de viabilidade considerando a disponibilidade de recursos e o custo-benefício, além do alinhamento com estratégias superiores, nacionais e governamentais. A organização também deve estabelecer metas formais para economia financeira, focando na redução das despesas correntes e no estoque de restos a pagar, visando aprimorar a eficiência das despesas administrativas. Por fim, é essencial um processo transparente para a busca de orçamento que assegure o financiamento adequado das atividades da organização.
- **Contemplar as prioridades no orçamento:** a gestão orçamentária deve assegurar que as prioridades, seja no âmbito local, seja no setorial ou nacional, que necessitam de recursos orçamentários, sejam claramente identificadas por meio de levantamentos objetivos e devidamente incorporadas na proposta orçamentária. Além disso, é fundamental que a organização integre a avaliação das suas políticas públicas ao processo orçamentário¹⁴.

A gestão orçamentária, reconhecida em 2019 como um pilar fundamental da governança e gestão organizacional, destaca-se por sua integração com as práticas de entidades sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), beneficiando-se do suporte da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) e da Secretaria do Orçamento Federal (SOF). Essa abordagem consolidada reflete a importância estratégica do orçamento no alcance das metas organizacionais e na promoção de entregas efetivas à sociedade, em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A

¹⁴ De que forma a adoção de indicadores e índices abrangentes de desempenho pode contribuir para o aprimoramento contínuo da governança e da gestão pública, promovendo maior transparência, ética e geração de valor público?

adoção de um processo orçamentário bem estruturado, que envolve a participação ativa de todas as áreas relevantes da organização e o alinhamento com o planejamento estratégico, assim como a inclusão da avaliação de políticas públicas, evidencia um compromisso com a eficiência administrativa e a transparência. Tal comprometimento não apenas reforça a legitimidade das ações governamentais, mas também assegura que as iniciativas públicas atendam, de forma eficaz, às necessidades e interesses da sociedade. Assim, a integração da gestão orçamentária nas práticas de governança representa um avanço significativo na busca pela excelência administrativa e no fortalecimento dos mecanismos de controle nas esferas governamentais.

Síntese do Capítulo



Neste capítulo, foram explorados os conceitos e as práticas fundamentais para o desenvolvimento da governança pública através da aplicação de indicadores e de índices. Tornou-se claro que os indicadores, ao desvendarem diferentes aspectos dos problemas públicos, constituem ferramentas estratégicas essenciais para que os administradores possam formular intervenções precisas e efetivas. Os índices, em contrapartida, compilam diversos indicadores para oferecer uma interpretação clara e objetiva sobre realidades complexas.

É notável a ação do Tribunal de Contas da União (TCU) ao criar o índice integrado de governança e gestão públicas (iGG), o qual reflete um entendimento abrangente dos componentes cruciais para uma governança eficaz. Ao analisar áreas como gestão de pessoas, segurança, contratações públicas e orçamento, o TCU proporciona uma visão extensa sobre as virtudes e as vulnerabilidades das instituições públicas.

Portanto, conclui-se que a utilização de indicadores e índices, somada a um processo contínuo de autoavaliação em governança, representa um recurso fundamental para o aprimoramento do setor público. Ao avaliar o desempenho governamental de maneira transparente e rigorosa, esses instrumentos potencializam a habilidade do governo de responder às necessidades da população e de entregar resultados que agreguem valor público. Assim, a discussão sobre esses mecanismos ocupa um lugar de destaque no debate sobre a melhoria da gestão pública na atualidade.

Leituras, filmes e sites



O Quinto Risco por Michael Lewis (2018) - Este livro oferece uma visão crítica e profunda sobre os desafios enfrentados por departamentos governamentais nos Estados Unidos sob uma nova administração. Lewis explora a importância da competência e do conhecimento especializado na governança, ressaltando o que está em jogo quando esses elementos são negligenciados.

The Post - A Guerra Secreta (2017), dirigido por Steven Spielberg - Este filme destaca a importância da liberdade de imprensa e seu papel crítico na exposição de verdades inconvenientes sobre o governo. Através da história da publicação dos Pentagon Papers, o filme explora temas de responsabilidade governamental e ética na gestão pública.

Referências



- AFFONSO, Bruno Dantas Faria. **Os desafios da implantação de mecanismos de governança nas universidades federais brasileiras**. 2018. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2018.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança para resultados**: uma visão prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BACHTOLD, Ciro. **Noções de administração pública**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.
- BRASIL. **Guia metodológico para indicadores – Orientações básicas aplicadas à gestão pública**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. Brasília, DF, jul. 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília, DF: TCU, 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas**. Brasília, DF: TCU, 2021.
- CARMO, Rodrigo Coelho do. **Direito fundamental à boa governança**. IRB | Instituto Rui Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/direito-fundamental-a-boa-governanca/>. Acesso em: 01 fev. 2024.
- COELHO, Ricardo Corrêa. **Administração pública e contexto institucional contemporâneo**; módulo I. Brasília: ENAP / DDG, 2013.
- DENHARTD, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução: Noveritis do Brasil. 2 ed. São Paulo, Cengage Learning, 2017.
- FLORES, Antônio Joreci. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.
- GIRARDI, Jeferson A. **Operacionalização da política de governança na administração pública federal**. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.
- IFAC, The International Federation of Accountants. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. International public sector study nº 2001, 13. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

IFAC, International Federation of Accountants. **The International Framework: Good Governance in the Public Sector**. IFAC, 2014.

IRB, Instituto Rui Barbosa. **Indicadores na Gestão Pública**. 2020. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/indicadores-na-gestao-publica/>>. Acesso em: 1º fev. 2024.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010.

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

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

NOGUEIRA, Carlos Alberto. **Administração pública para concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1263-1290, 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Estado, sociedade e esfera pública**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, p. 286-300, 2009.

PERES, Ursula Dias *et al.* **Estruturas de governança no setor público e a gestão participativa: Dilemas e Possibilidades no Brasil Contemporâneo**. Mobilização e mudança social: experiências de participação política na sociedade contemporânea. São Paulo: Editora Annablume, p. 11-35, 2013.

RIBEIRO, Antônio Lima. **Teorias da administração**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e Governo: Diferença Conceitual e Implicações Práticas na Pós-Modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**,

[S. l.], v. 11, n. 2, p. 140-145, 2008. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2007.v11i2.183. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/183>. Acesso em: 01 fev. 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP** – Rio de Janeiro 43 (2): p. 349, MAR./ABR. 2009.

SENA, Ailton. **Conceito de sociedade**. 2020. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/sociologia/conceito-de-sociedade>. Acesso em: 01 fev. 2024.

SICHE, Raúl *et al.* Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & sociedade**, v. 10, p. 137-148, 2007.

SILVA, Khalil César Santarém da. **Evolução das estruturas de governança pública no Brasil**: análise das convergências e divergências entre as principais bases conceituais nacionais e internacionais. 2019.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. **Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs Indicative Principles and Standards**. 2007. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/580421468332070197/pdf/483940PUB0IEG010Box338903B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2024.

Sobre o autor

José Alexandre Fonseca da Silva é analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), desde 2009, e professor do Centro Universitário Farias Brito (FBuni), desde 2014. Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará, Especialista em Gestão Estratégica de Projetos pela Faculdade Integrada do Ceará (FIC) (2008), Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará Uece (2007) e Graduado em Telemática/Informática pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará Cefet-CE (2005). Com interesses de pesquisa em temas como: Gestão pública, Gerenciamento de Projetos, Análise de Dados, Gestão corporativa de Riscos e Governança de TI. E-mail: jalexandre@gmail.com. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6129182121354746>



Fiel a sua missão de interiorizar o ensino superior no estado Ceará, a Uece, como uma instituição que participa do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vem ampliando a oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade de educação a distância e gerando experiências e possibilidades inovadoras com uso das novas plataformas tecnológicas decorrentes da popularização da internet, do funcionamento do cinturão digital e da massificação dos computadores pessoais.

Comprometida com a formação de professores em todos os níveis e a qualificação dos servidores públicos para bem servir ao Estado, os cursos da UAB/Uece atendem aos padrões de qualidade estabelecidos pelos normativos legais do Governo Federal e se articulam com as demandas de desenvolvimento das regiões do Ceará.



UECE

