



Public Governance in Brazilian Federal
Organizations: a Comparison of the Governance
Mechanisms and Practices Proposed by the
Federal Court of Accounts

Luiz C. C. Moureau-Linhares and Fernanda F. Sauerbronn

EasyChair preprints are intended for rapid
dissemination of research results and are
integrated with the rest of EasyChair.

May 4, 2021

Governança Pública em Organizações Federais Brasileiras: Uma comparação sobre os mecanismos e práticas de governança propostos pelo Tribunal de Contas da União.

Palavras Chaves: Accountability; Estratégia; Governança Pública; Liderança; Tribunal de Contas da União.

Resumo

O presente artigo objetiva analisar as práticas e os mecanismos de governança pública, que envolvem liderança, estratégia e accountability, que compõe a capacidade de governança das organizações públicas federais no Brasil. A metodologia do tipo qualitativa tem caráter aplicado, amparado por investigação exploratória e descritiva, efetuada a partir de análises documentais e de diversos dados, relacionados ao levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) junto aos órgãos e entidades federais realizado nos anos de 2017 e 2018 com uma abordagem comparativa. Os resultados alcançados indicam que, em média, dentre os 16 tipos organizacionais públicos, os bancos alcançaram o melhor índice de capacidade em governança pública tanto em 2017, quanto em 2018. Espera-se que as análises e os resultados contidos neste trabalho contribuam para o conhecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de governança pública e suas boas práticas em toda administração pública brasileira.

1. Introdução

O estado brasileiro passa por uma crise de confiança, enquanto seu papel de promotor do bem comum e provedor de serviços. Isto foi agravado pelas recorrentes crise económicas que se tornaram propulsores de mudanças na administração pública, visto que estimularam soluções a favor de maior transparência, accountability, eficiência e governança. Uma gestão eficiente é prioritária para que políticas públicas sejam concretizadas, deste modo, a administração pública tem repensado a sua gestão, para reavaliar os seus processos e resultados, na busca por melhores desempenhos, eficiência na aplicação dos recursos e incremento na accountability governamental (Teixeira & Gomes, 2019).

Segundo o International Federation of Accountants (IFAC) a governança se atenta com estruturas, processos para tomada de decisão, responsabilidade, controlo e comportamento no topo das organizações. Já a governança no sector público compreende aos arranjos estabelecidos para a garantia de que os resultados pretendidos, sejam definidos e alcançados para as partes interessadas. Enquanto no sector privado o ponto focal da governança está no conselho de administração, que estão sujeitos a formas de prestação de contas a várias partes interessadas, como accionistas, funcionários, clientes, entre outros.

Os conselhos de administração em âmbito público são difíceis de identificar e definir, pois operam em diferentes quadros funcionais e gerenciais, onde não é possível desenvolver uma estrutura e um conjunto de recomendações de governança aplicável a todas as entidades do sector público, pois estas, devem atender a uma gama complexa de objectivos políticos, económicos e sociais, que as sujeitam a um conjunto diferente de restrições externas (IFAC, 2013).

De Oliveira & Pisa (2015) argumentam que uma auto-avaliação para o Estado e de controlo social para os cidadãos, por meio da aferição do grau de governança pública, não deve servir simplesmente para obtermos uma medição, e sim actuar como um instrumento de monitoramento de efectividade das políticas públicas e a capacidade governamental de implementá-las. Os autores concordam que não há como não controlar e melhorar sem medir, pois deixar de se ter parâmetros poderá ser mais maléfico a sociedade e que a avaliação e comparação de indicadores, estimularia uma concorrência saudável estabelecida em tais processos avaliativos.

Diante do exposto, temos a seguinte questão: Como que as práticas de governança pública propostas pelo Tribunal de Contas da União, estão sendo mensuradas entre os diversos tipos de entidades presentes na administração pública federal brasileira? Este estudo tem como objetivo, analisar as práticas de liderança, estratégia e accountability por tipos de organizações públicas e seu grau de maturidade em governança pública na administração pública federal brasileira.

Para alcançar respostas ao questionamento e ao alcance dos objetivos propostos, foi utilizado como base de dados para comparação, a tipologia organizacional proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seus levantamentos nos anos de 2017 e 2018, onde foram analisados e comparados os resultados dos índices de capacidade de governança, apurados junto as organizações públicas respondentes aos questionários de auto-avaliação, concernentes à gestão e governança enviado pelo TCU.

Cumprir registrar que os levantamentos realizados pelo TCU não contemplaram análises mais acuradas e comparativas entre as tipologias organizacionais e seus resultados, se limitando a uma análise geral dos resultados encontrados em tais levantamentos. Em síntese, esta investigação tem como fio condutor a comparação entre os tipos de organizações quanto ao grau de maturidade em governança pública, atrelado aos critérios definidos pelo TCU, onde foi dividido da seguinte forma:

Na fundamentação teórica, foram abordados conceitos sobre governança no sector público, teoria da agência e artigos de diversos autores referenciados, com uma breve exposição dos principais documentos internacionais regerenciais que são utilizados em governança no sector público e sobre o ponto de vista em si da investigação, foi feita uma explanação quanto se deu a avaliação efetuada pelo Tribunal de Contas junto aos órgãos públicos pesquisados, bem como a delimitação desta investigação, com ênfase aos mecanismos que compõe o índice de governança, que são a liderança, estratégia e accountability. Já no método de investigação empregado, é

explicado o tipo de pesquisa e como foi realizada a coleta de dados e como se deu o levantamento realizado pelo Tribunal e finalmente são realizadas as comparações sobre a capacidade de governança entre as 16 tipologias organizacionais e expostas as conclusões finais dos autores.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Governança no sector público

Os estudos sobre governança pública no âmbito brasileiro em ciências contábeis e administração, são influenciados pela teoria da agência de Jensen & Meckling (1976), que necessita reduzir a assimetria entre os agentes envolvidos, a monitorar seus comportamentos, dando ênfase aos conselhos de administração, relatórios gerenciais e pareceres de auditoria, bem como na criação e utilização de instrumentos de gestão e controlo (Sauerbronn, 2017). Quase sempre tais estudos, se vinculam a essa abordagem, adoptam avaliações para medir o nível de transparência, corrupção e a utilização de recursos públicos.

As práticas implantadas pela gestão privada contribuíram para a discussão do tema sobre governança no sector público, pois os modelos de gestão pública até então adoptados privilegiavam a eficiência e qualidade, sem a preocupação com as questões sociais e a restrição da participação do cidadão nos processos de decisão (De Oliveira & Pisa, 2015). A governança dentro do sector âmbito público se trata de distribuição de poder social, onde os estudos desenvolvidos estão fundamentados nas ciências económicas e nas ciências políticas, destinando atenção especial aos processos cooperativos e aos mecanismos de estímulo nas relações entre os principais atores envolvidos, ou seja, o governo, o sector privado e o terceiro sector (Matias-Pereira, 2010).

A Governança Pública pode ser vista como um movimento de uma Administração Pública, se constituindo de uma complementaridade, a partir de características burocráticas, do gerencialismo e de alicerce democrático, tendo em vista um processo cooperativo entre sociedade civil, Estado e mercado, fundamentado em desenvolvimento e critérios de equidade e responsividade (Dias & Cario, 2014). A governança pública busca otimizar seus resultados almejados por seus stakeholders, no seu caso políticos, gestores públicos e cidadãos, através de suas acções e objectivos, ao que serve para minimizar os conflitos de agência na relação agente e principal, onde os políticos e gestores (agentes) e os cidadãos (principal) em seus interesses (Teixeira & Gomes, 2019).

O modelo burocrático weberiano foi desafiado nas últimas décadas, por uma nova onda global de reformas da administração pública, baseada em novos modelos organizacionais e de relacionamento, chamados de modelos gerenciais e da governança pública (De Oliveira & Pisa, 2015). O modelo de governança pública destaca a soma de liderança e actividades de coordenação, põe ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, na procura de soluções para problemas da sociedade. A governança pública adopta conceitos derivados da administração pública e das ciências políticas, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Secchi, 2009).

A governança pública se estabelece por meio de fundamentos normativos, onde se questiona o papel do Estado nas estruturas de governança, onde para distinguir governo de governança, se identifica 03 fases de um Estado convencional para um novo modelo de Estado, em que essas transformações são: (1) Estado baseado em serviços e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; (2) Estado activo e provedor solitário do bem público para um Estado activador que activa e coordena outros atores a produzir acompanhado; (3) Estado gestor para um Estado cooperativo, que produz bens públicos conjuntamente com outros atores (Kissler & Heidemann, 2006).

Existem três forças motrizes que impulsionam o movimento de governança pública: (1) Sociedades mais diversas, dinâmicas e mais complexas, trazem novos desafios e surge a necessidade de novas compreensões de governança quanto aos sistemas de governo; (2) Promoção de valores neoliberais, com o esvaziamento do Estado diante da incapacidade de lidar com problemas da sociedade, pregando reduzir o poder estatal em favor em favor de outros atores (mercado, organizações não governamentais, governos locais, agências descentralizadas); (3) a

grande notoriedade da administração pública gerencial, que foca sua atenção em desempenho e no tratamento dos problemas, não se importando “quem” e “como” devem ser implementadas as políticas públicas (Secchi, 2009).

Com o intuito de apropriar-se de conceitos advindos da governança corporativa, a fim de atender uma agenda neoliberal de diminuição do Estado na prestação de serviços públicos, o International Federation of Accountants (IFAC) através do Public Sector Committee [PSC], publicou o Estudo 13, onde constava práticas e princípios de governança na gestão pública, que buscava a eficiência nos processos e a devida transparência perante a sociedade (Mattos, et al., 2017).

Diversos organismos e instituições internacionais multilaterais têm cooperado e estimulado a importância da aplicação da governança na administração pública em níveis mundial e nacional, baseados nos seguintes documentos: G20/OECD Principles of Corporate Governance (OCDE, 2015); Chapter 12. governance and management (World Bank, 2007) - World Bank Group; International Framework: Good governance in the public sector (IFAC, 2014); Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. (IBGC, 2015).

2.2 Mecanismos de Governança Pública do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamentos sobre a conjuntura da governança nas organizações públicas brasileiras, onde reuniu quatro temas principais (Governança pública; gestão e governança de TI; gestão e governança de pessoas e gestão e governança de contratações) antes abordados separadamente e aliando com o levantamento de “Resultados finalísticos”, e os agregou em um só instrumento organizacional de auto-avaliação (Da União, 2014; 2017; 2018; 2021).

Capacidades	Temas	Mecanismos	Práticas de Governança e Gestão	
Governança	Governança	I. Governança Pública	Liderança	1. Estabelecer o modelo de governança da organização 2. Gerir o desempenho da alta administração 3. Zelar por princípios de ética e conduta
			Estratégia	1. Gerir os riscos da organização 2. Estabelecer a estratégia da organização 3. Promover a gestão estratégica
			Accountability	1. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas 2. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna
Gestão	Operações	II. Governança e Gestão de pessoas	Avaliação Direcionamento Monitoramento	1. Realizar planejamento da gestão de pessoas 2. Definir adequadamente a demanda por colaboradores e gestores 3. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes 4. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados 5. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores 6. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável 7. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores 8. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores
		III. Governança e Gestão de TI	Planejamento Desenvolvimento Execução Monitoramento	1. Realizar planejamento de tecnologia da informação 2. Gerir serviços de tecnologia da informação 3. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação 4. Gerir riscos de tecnologia da informação 5. Definir políticas de responsabilidades de segurança da informação 6. Estabelecer processos e atividades de segurança da informação 7. Executar processos de software 8. Gerir projetos de tecnologia da informação
		IV. Governança e Gestão de aquisições	Planejamento Desenvolvimento Execução Monitoramento	1. Realizar planejamento das contratações 2. Estabelecer processos de trabalho de contratações 3. Gerir riscos em contratações 4. Contratar e gerir com base em desempenho
		Resultados	V. Resultados Finalísticos	Transparência

Figura 1: Instrumentos de Governança e Gestão Pública.

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Relatório Técnico Detalhado do TCU

A partir das boas práticas de gestão e governança em consonância com o quadro anterior, elaboraram-se perguntas relacionadas para a cada prática, constituindo os questionários compostos por questões objectivas de única alternativa, sinalizadas com uma lista de assertivas mutuamente que se excluem, permitindo apenas um valor dentre os oferecidos.

As classificações das perguntas se deram em três categorias: As que abordam o estabelecimento de modelos organizacionais (tipo M); Questões que executam actividades e ações, como divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar (tipo A); E por fim, assertivas tratam da ocorrência na entidade de estratégias, políticas, planos e processos de trabalho (tipo E).

Visando a delimitação do escopo deste estudo, devido ao grande volume de dados, não apresentaremos dados ou análises referentes à governança e gestão de pessoas, governança e gestão de TI e governança e gestão de contratações, apresentaremos dados sobre a dimensão ou tema da avaliação, denominado 'governança pública', objecto de nossa análise e do referencial teórico.

O conceito de governança pública, conforme o TCU, se trata do conjunto de ações e responsabilidades exercidas pela alta administração da entidade pública, visando o direccionamento da estratégica, a garantia dos alcances dos objectivos organizacionais, ao mesmo tempo com a gestão dos riscos e a verificação de responsabilidade com o emprego dos recursos (Da União, 2017).

Dentro da esfera interna das organizações do sector público, o conceito de governança pública é entendido, por mecanismos de liderança, estratégia e controlo (posteriormente, substituído por accountability), que objectivam a avaliação, direccionamento e monitoramento da gestão, que é intrínseca e integrada aos processos organizacionais, respondendo pelo planeamento, execução, controlo, acção, frente aos recursos e poderes disponíveis aos órgãos e entidades para alcançar os seus objectivos (Da União, 2014).

A fim de avaliar o grau de amadurecimento em governança pública das entidades públicas brasileiras, foram desenvolvidas questões auto avaliativas sobre as práticas de governança pública relacionadas a liderança, estratégia e accountability, a fim de que se examinasse, se as boas práticas de governança estavam sendo adoptadas na organização pública respondente. As respostas dadas pelas instituições nas assertivas dos questionários verificariam a adopção de tais práticas, avaliando assim, o seu grau maturidade em governança, que será detalhado a seguir na parte de Metodologia e um possível grau de evolução de 2017 a 2018 por parte das organizações.

3. Método de Investigação

3.1 Enquadramento Metodológico

A investigação quanto aos seus fins do tipo qualitativa de natureza exploratória e descritiva, quanto aos seus fins. A investigação exploratória é realizada em área na qual existe pouco conhecimento acumulado e sistematizado, em que o objectivo é descrever os fenómenos encontrados, e também descritiva, pois se atenta em observar, registar, analisar, classificar e interpretar os fatos (Creswell, 2007). Quanto a seus meios a investigação se deu por meio de pesquisa bibliográfica em artigos científicos e de investigação documental em fontes secundárias, onde se utilizou de estudos formais de organizações públicas, dados não compilados e dispersos, sites institucionais de organizações públicas e publicações governamentais.

3.2 Colecta de Dados

A colecta de dados deste artigo se utilizou de dados dispersos sem classificação ou identificação em arquivos na extensão *.CSV dos levantamentos realizados nos anos de 2017 e 2018 junto aos órgãos pelo Tribunal de Contas da União, que foram devidamente classificados, tabulados e organizados pelos autores deste artigo (Da União, 2021).

A investigação bibliográfica se baseou principalmente em artigos científicos sobre governança pública de revistas indexadas, também sendo analisados alguns documentos de organismos nacionais e internacionais, dentro os quais destacamos: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), Banco Mundial, IFAC (Federação Internacional de Contadores), IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). Já a investigação documental abordou predominantemente os documentos do Tribunal de Contas da União, tais como o Referencial básico de governança da Administração Pública, Relatórios completos dos levantamentos, Acórdãos do Plenário do Tribunal e os questionários aplicados as entidades públicas.

3.3 Levantamento do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) reuniu quatro temas de governança e gestão (1. Governança pública; 2. TI; 3. Pessoas; 4. Contratações), agregando todos temas em um só instrumento de auto-avaliação, ou seja, um questionário composto por questões objectivas de única escolha, sinalizadas com diversas assertivas mutuamente exclusivas, que permitiam a opção de apenas um valor dentre os oferecidos. Tal questionário deveria ser respondido e enviado em formato electrónico, por meio de página na internet, com seus dados publicitados e divulgados à sociedade. (Da União, 2014; 2017; 2018; 2021).

No levantamento efectuado pelo TCU no ano de 2017, em um universo de 581 entidades, que comporiam a sua amostra, em 57 entidades públicas foi confirmado a inaplicabilidade do questionário, sendo então removidas deste levantamento, onde 488 organizações efetivamente foram consideradas, tendo 06 organizações, dados ocultados e tratados como sigilosos (Agência Brasileira de Inteligência; Ministério da Fazenda; Secretaria Receita Federal do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Escola de Administração Fazendária; Secretaria do Tesouro Nacional), restando portanto, dados disponíveis de 482 organizações.

No ano de 2018, em um universo composto por 524 entidades públicas, sendo confirmada a inaplicabilidade do questionário a 26 entidades, onde 498 organizações efetivamente responderam e nenhuma organização teve os dados ocultados.

Dentro dos questionários aplicados, as perguntas foram classificadas em três categorias: Questões dos modelos “tipo M”, Questões dos modelos “tipo A” e Questões dos modelos “tipo E”, onde foram analisados e apresentados dados referentes às respostas dos questionários relacionados à dimensão ou tema da avaliação, “governança pública” em seus 03 mecanismos e em suas 08 práticas, conforme a sintetiza a figura a seguir:

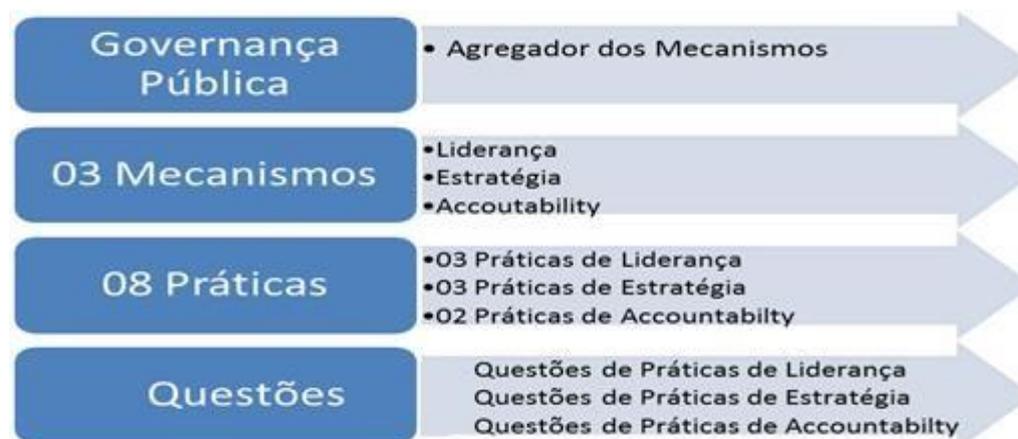


Figura 2: Desenho da estrutura do levantamento do tema Governança Pública.
Fonte: Elaborado pelos autores

As respostas foram categorizadas com valores graduais de 0 a 1, onde “0” representava o menor nível de desenvolvimento (“não adota” ou “não se aplica”) e “1” o maior nível de desenvolvimento (“adota em grande parte ou totalmente” e “adota”). Os estágios que mensuraram as capacidades de governança pública foram classificados em:

Classificação	Faixa Percentual	Estágios de capacidade
Inexpressivo	0 a 14,9%	Inicial
Iniciando	15 a 39,9%	
Intermediário	40% a 69,9%	Intermediário
Aprimorado	70 a 100%;	Aprimorado

Quadro 1: Classificação e estágios Governança Pública.

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Relatório Técnico Detalhado do TCU

No ano de 2017 o questionário que avaliou as respostas relacionadas ao tema governança pública, teve 28 questões a serem respondidas. Já no questionário do ano de 2018 algumas questões foram desmembradas, perfazendo um total de 31 questões para as organizações responderem sobre o tema governança pública.

4. Análise dos Resultados

4.1 Resultados gerais

Os resultados obtidos pelo levantamento realizado no ano de 2017, apenas 55 das 482 organizações respondentes, ou seja, aproximadamente 10,37% apresentaram uma capacidade de governança pública aprimorada. Dentre as entidades respondentes, cerca de 41,70% (201 organizações) apresentaram um baixo índice de capacidade em governança, se encontrando estágio inicial da capacidade de governança.

No levantamento realizado no ano de 2018, apenas 66 das 498 organizações pesquisadas, ou seja, apenas 13,25% apresentaram uma capacidade de governança pública aprimorada e 192 pesquisadas ainda se encontram em estágio inicial de capacidade de governança, o que representa 38,55% do total da amostra dos respondentes, o que representou uma pequena melhora em relação ao ano anterior.

4.2 Resultados comparativos entre os tipos organizacionais

O Tribunal de Contas da União separou as organizações em 16 tipos organizacionais, de acordo com suas características e função social. Entretanto não realizou ou publicitou nenhum estudo ou levantamento quanto a resultado comparativo entre tais tipologias organizacionais. Foram 482 organizações públicas que responderam ao questionário elaborado pelo TCU em 2017 e em 2018 foram 498 organizações que compuseram e alimentaram ao questionário.

Tipo de Órgão	Respondentes Somente no ano 2017	Respondentes Somente no ano 2018	Respondentes em comum em 2017 e 2018
Autarquia	38	39	38
Banco	11	12	11
Casa legislativa	2	2	2
Conselho Profissional	26	26	25
Estadual/Distrital	3	3	3
Estatal	70	67	64

Funções Essenciais à Justiça	7	6	6
Fundação	15	14	14
Fundo	7	6	6
Instituição de ensino	113	117	112
Militar	11	10	10
Ministério	21	22	21
Órgão executivo (Adm. Direta)	16	20	15
Paraestatal	15	15	15
Tribunal	91	91	90
Unidade de Saúde	36	48	35
Total	482	498	467

Quadro 2: Organizações públicas respondentes aos questionários dos anos de 2017 e 2018.
 Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados dos questionários do TCU dos anos 2017 e 2018.

Conquanto em 2018 tenha sido maior o número de respondentes, não foram exactamente todos as mesmas organizações que responderam em 2017, pois 14 organizações que responderam ao questionário em 2017, estavam ausentes na resposta ao questionário de 2018, da mesma forma houve 31 organizações públicas que foram respondentes ao questionário de 2018, porém estavam ausentes em 2017. Deste modo nos anos de 2017 e 2018, houve um total 512 organizações respondentes, sendo que 45 organizações estiveram ausentes em um dos questionários, portanto tivemos 467 organizações públicas que responderam os questionários nos anos de 2017 e 2018.

As práticas de governança das organizações públicas são compostas por questões relacionadas as quais são calculadas por média ponderada. Os índices atribuídos a estas práticas, estão relacionados com cada um dos 03 mecanismos, também medidos por média ponderada. Estabelecidos os índices de cada mecanismo de liderança, de estratégia e de accountability, se alcança o índice final do tema do levantamento denominado ‘Governança pública’.

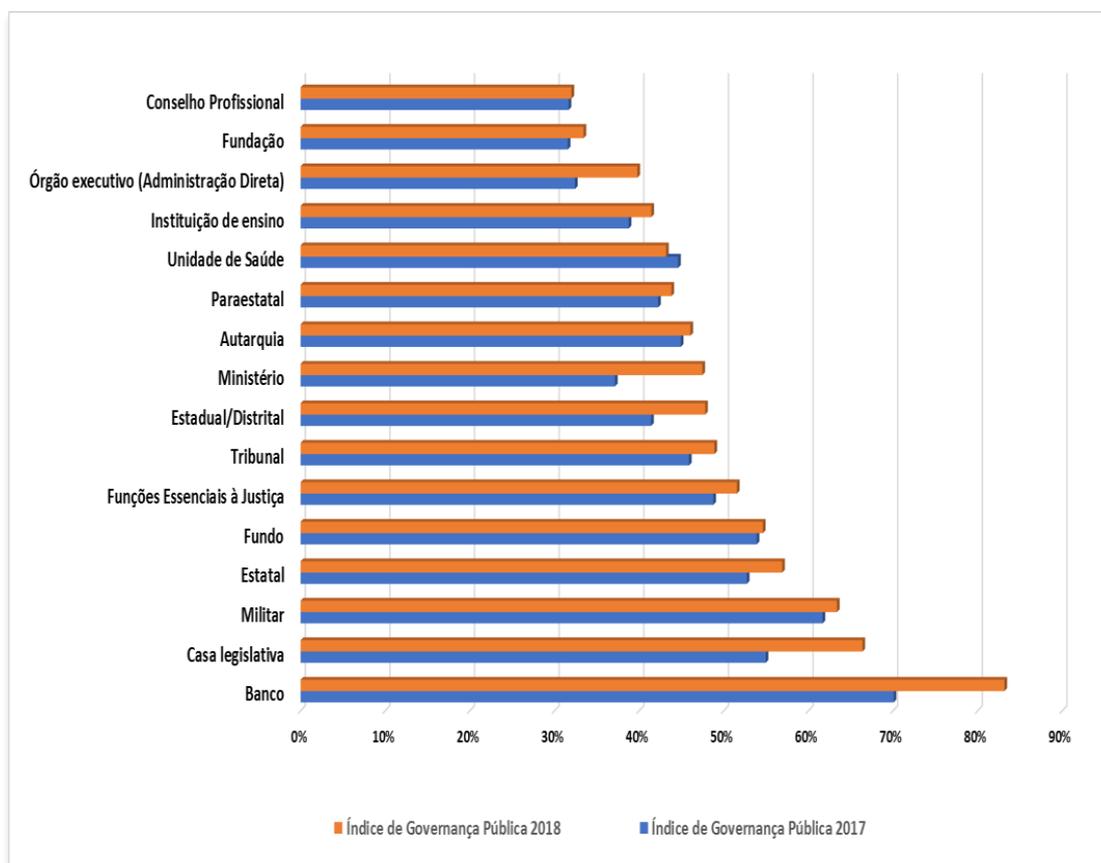


Figura 3: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização
 Fonte: Elaborado pelos autores

Para analisar e comparar os 16 tipos de organizações propostas pelo Tribunal de Contas da União, utilizamos estatisticamente a média simples entre as organizações públicas que compuseram cada tipologia organizacional.

Os bancos em 2017 e 2018 foram dentre todos os tipos de organizações, que em média apresentaram os melhores índices em governança pública, enquanto os tipos organizacionais, Fundações (2017) e Conselhos Profissionais (2018) foram os que exibiram os piores índices. Examinaremos a seguir o segmento organizacional ‘bancos’, onde suas entidades alcançaram estágio aprimorado de Governança Pública, segundo os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União.

Ainda que a média dos índices de capacidade em governança pública da tipologia organizacional “banco” tenha estado dentro do índice denominado aprimorado (acima de 70%) nos anos de 2017 (74%) e 2018 (82%), destacamos que a média de capacidade do mecanismo “Accountability” em 2017 ficou em 69%, sendo considerado um nível intermediário, porém em 2018 subiu para o nível considerado pelo TCU como aprimorado, ficando em média de 79% de capacidade de “Accountability”.

Ao analisarmos todos os segmentos organizacionais notamos que entre o levantamento de 2017 e o realizado em 2018, houve em média entre as tipologias “Banco”, temos 07 de 11 instituições que apresentaram índices aprimorados de governança pública. Já no levantamento realizado em 2018, todos os 12 bancos respondentes, apresentaram índice de capacidade em governança pública, considerado como aprimorado, apenas 01 banco atingiu o índice de capacidade considerado intermediário, em seu mecanismo ‘Liderança’ (69%), porém não comprometeu o seu resultado no índice de governança pública.

Tipologia Organizacional - Banco	Índice de Liderança		Índice de Estratégia		Índice de Accountability	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
ORGANIZAÇÃO						
107-BCB (Banco Central do Brasil)	55%	69%	68%	89%	83%	82%
108-BASA (Banco da Amazônia S.A.)	79%	81%	46%	88%	65%	78%
116-CAIXA (Caixa Econômica Federal)	91%	74%	88%	81%	84%	70%
120-BB (Banco do Brasil S.A.)	92%	87%	98%	100%	73%	86%
122-BB DTVM (BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.)	84%	95%	98%	98%	73%	83%
126-BB TURISMO (BBTUR - Viagens e Turismo Ltda.)	69%	79%	20%	83%	50%	77%
135-ATIVOS S.A. (ATIVOS S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros)	52%	79%	74%	77%	60%	82%
138-BB CONSÓRCIOS (BB Administradora de Consórcios S.A.)	75%	86%	90%	95%	69%	75%
147-BB SEGURIDADE (BB Seguridade Participações S.A.)	-	95%	-	89%	-	70%
148-CAIXA SE (CAIXA SEGURIDADE PARTICIPACOES S_A)	87%	81%	81%	76%	53%	64%
499-BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)	66%	89%	85%	95%	74%	89%
500-BNDESPAR (Bndes - Participações S.A.)	66%	72%	85%	95%	74%	89%

Média entre a Tipologia ‘Banco’ 74% 82% 76% 89% 69% 79%

Quadro 3: Índice das práticas do mecanismo de Governança do tipo organizacional ‘Banco’

Fonte: Elaborado pelos autores

Cumprir registrar que os todos os bancos que compuseram o levantamento em 2017, também constaram no levantamento do ano de 2018, com exceção do BB Seguridade Participações S.A, que entrou no levantamento de 2018. Destacamos que apenas 01 organização do tipo ‘banco’ (Caixa Econômica Federal) apresentou queda de avaliação em todos os índices dos

mecanismos que medem o nível de capacidade e maturidade em governança pública, outras duas organizações apresentaram queda em seus mecanismos de governança, 01 banco em 02 mecanismos (Liderança e Estratégia) e outro em 01 mecanismo (Liderança), conquanto essas instituições tenham mantido o índice de maturidade considerado aprimorado.

A média dos mecanismos de governança pública de todos os tipos órgão, com exceção dos “Bancos”, ficou abaixo do nível aprimorado. É possível conferir na tabela a seguir todos os índices de liderança, estratégia e accountability, em média, de cada tipo organizacional:

Média Tipologia	Liderança 2017	Liderança 2018	Estratégia 2017	Estratégia 2018	Account. 2017	Account. 2018
Banco	71%	81%	74%	89%	65%	79%
Casa legislativa	40%	68%	50%	56%	78%	75%
Militar	70%	68%	57%	63%	64%	59%
Estatal	60%	65%	47%	50%	54%	56%
Fundo	53%	42%	61%	54%	51%	68%
Funções Essenciais à Justiça	41%	44%	49%	46%	63%	65%
Tribunal	52%	52%	44%	46%	47%	49%
Estadual/Distrital	42%	63%	43%	44%	42%	37%
Ministério	37%	39%	34%	38%	46%	66%
Autarquia	47%	46%	39%	38%	54%	54%
Paraestatal	45%	43%	44%	44%	42%	44%
Unidade de Saúde	46%	48%	45%	36%	49%	46%
Instituição de ensino	44%	43%	32%	34%	45%	48%
Órgão executivo (Administração Direta)	34%	32%	35%	39%	33%	48%
Fundação	35%	36%	26%	27%	37%	38%
Conselho Profissional	37%	35%	26%	28%	34%	32%

Tabela 1: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao analisarmos a tabela anterior, temos quanto a sua tipologia, o tipo ‘Casas legislativas’ alcançaram na média nos levantamentos de 2017 e 2018, sobre o mecanismo de ‘Accountability’ um índice aprimorado. Além do tipo “Banco” somente o tipo de organizacional (Militar) obteve em média um nível aprimorado de apenas o mecanismo ‘Liderança’ no ano de 2017.

Quanto às demais tipologias organizacionais, em seu conjunto em média nenhuma auferiu acima de 70% de capacidade em todos os mecanismos de governança, embora dentro de cada tipologia, individualmente algumas organizações se tenham sobressaído. Os mecanismos liderança, estratégia e Accountability são compostos por práticas, e os índices destas práticas, compõem os índices das capacidades dos mecanismos. Quando comparadas as médias dos índices, obtidas nas práticas dos mecanismos de governança pública, o tipo ‘Banco’ em relação à média das outras 15 tipologias organizacionais, observamos uma grande lacuna, quanto à capacidade de alcançar níveis de aprimoramento de boas práticas em governança pública.

	Médias Da Tipologia Bancos		Médias das Demais Tipologias organizacionais		
	2017	2018	2017	2018	
	Práticas dos mecanismos	Índice das práticas	Índice das práticas	Índice das práticas	
Liderança	Estabelecer o modelo de governança da organização;	70% APRIMORADO	77% APRIMORADO	52% INTERMEDIÁRIO	60% INTERMEDIÁRIO
	Gerir o desempenho da alta administração	72% APRIMORADO	92% APRIMORADO	33% INICIANDO	37% INICIANDO
	Zelar por princípios de ética e conduta	71% APRIMORADO	78% APRIMORADO	47% INTERMEDIÁRIO	44% INTERMEDIÁRIO
Estratégia	Gerir os riscos da organização	75% APRIMORADO	67% INTERMEDIÁRIO	23% INICIANDO	19% INICIANDO
	Estabelecer a estratégia da organização	76% INTERMEDIÁRIO	91% APRIMORADO	57% INTERMEDIÁRIO	60% INTERMEDIÁRIO
	Promover a gestão estratégica	71% INTERMEDIÁRIO	83% APRIMORADO	45% INTERMEDIÁRIO	45% INTERMEDIÁRIO
Accountabilit	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	62% INTERMEDIÁRIO	74% APRIMORADO	55% INTERMEDIÁRIO	52% INTERMEDIÁRIO
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	68% INTERMEDIÁRIO	84% APRIMORADO	43% INTERMEDIÁRIO	47% INTERMEDIÁRIO

Figura 4: Índice das práticas de mecanismo de Bancos e dos demais Tipos organizacionais

Fonte: Elaborado pelos autores

Contudo, em relação aos resultados anteriormente mencionados, não significa que entre organizações de outras tipologias organizacionais, não tenham alcançado um estágio aprimorado em governança pública. Em 2017, 50 organizações que apresentaram índices superiores a 70% de índice de capacidade de governança pública, e em 2018 foram 66 organizações que apresentaram índices aprimorados superiores de governança pública, acima de 70%, conforme disposto no quadro a seguir:

Tipo de Organizações em grau aprimorado de Governança Pública	Ano	
	2017	2018
Autarquia	3	5
Banco	7	12
Casa legislativa	-	-
Conselho Profissional	2	3
Estadual/Distrital	-	-
Estatal	16	19
Funções Essenciais à Justiça	-	1
Fundação	-	1
Fundo	3	2
Instituição de ensino	5	5
Militar	3	4
Ministério	-	2
Órgão executivo (Administração Direta)	-	-
Paraestatal	2	2
Tribunal	4	5
Unidade de Saúde	5	5
Total	50	66

Quadro 4: Organizações que atingiram o grau de aprimorado em Governança Pública

Fonte: Elaborado pelos autores

Nenhuma organização dos tipos “Casa legislativa”, “Estadual/Distrital”, “Órgão executivo (Administração Direta)”, nos levantamentos realizados em 2017 e 2018, podem ter as suas capacidades de governança pública consideradas em nível aprimorado.

De toda a amostra dos respondentes do questionário, poucas organizações atingiram um índice de aprimoramento considerado satisfatório em relação aos mecanismos propostos pelo Tribunal de Contas da União sobre governança pública, embora tenha ocorrido uma pequena melhora dentro o mecanismo de Liderança que no 2017, 88 organizações (18% do total dos respondentes) alcançaram um grau considerado de aprimorado e em 2018 foram 93 organizações (18% do total dos respondentes).

Em 2017, quanto ao mecanismo denominado Accountability, 84 organizações (17% do total dos respondentes) atingiram o grau de aprimorado e em 2018, foram 98 organizações (20% do total dos respondentes).

Para o mecanismo Estratégia apenas 46 órgãos em 2017 (9% do total dos respondentes) e 65 organizações em 2018 (13% do total dos respondentes) atingiram um nível chamado de aprimorado.

O resultado da investigação realizada junto aos órgãos federais aponta a uma fragilidade na maioria das organizações respondentes, quanto à qualidade de sua governança, ou seja, a prestação de contas na alta administração organizacional. Conforme levantamentos realizados, nos anos de 2017 e 2018, mais de 85% das organizações públicas, ainda estavam em estágio inicial e intermediário de capacidade de governança. Percebe-se que o nível de maturidade em governança pública permanece baixo entre a totalidade das organizações que responderam ao questionário.

A ‘estratégia’ continua sendo o tipo de mecanismo, o qual apresenta os índices mais insatisfatórios. Segundo o TCU, a negligência das práticas deste mecanismo, reflectem uma incapacidade em cumprir a uma promoção de uma estratégia delineada e efectuar um processo de planejamento estratégico, além de possuir um nível insatisfatório de capacidade em fazer a gestão dos riscos organizacionais.

Quanto os resultados obtidos entre os tipos organizacionais, O TCU dividiu em 16 tipologias, quando as características da organização ou a prestação de serviço eram similares. A abordagem escolhida para examinar as organizações e abordá-las de acordo com a sua tipologia, almeja-se uma análise direccionada e mais acurada, conforme as características organizacionais análogas.

O tipo de organização denominada “Banco” apresentou os melhores resultados nos mecanismos que compõem a governança pública (liderança, estratégia e accountability), podemos inferir que os resultados, se devam a influência das regulamentações do mercado financeiro, aliado a prestação de contas aos accionistas (governo e sociedade) quanto aos sua lucratividade e transparência.

Quando se analisa por tipo de organização, em média os resultados de organizações como, ministérios, instituições de ensino, órgãos do executivo, conselhos profissionais e fundações, as organizações que compõem essas tipologias em média apresentam um estágio incipiente de capacidade em governança pública, conforme respostas tabuladas do questionário proposto.

Embora a tipologia organizacional que mais se destacou quanto a capacidade de governança pública tenha sido os bancos, as entidades alcançaram os mais altos índices de práticas de boa governança conforme as questões levantadas pelo tribunal, não eram bancos.

A organização pública que mais se destacou no tema “governança pública” dentre todas as organizações pesquisadas em 2017, foi uma empresa estatal federal atuante no setor de energia (Eletrobras - Centrais Elétricas Brasileiras S.A), e uma Unidade de saúde no ano de 2018 (Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe), expostas nas figuras a seguir:

		Eletrobras - Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Ano 2017			
		Práticas dos mecanismos	Índice das práticas	Índice dos mecanismos	
Liderança	Estabelecer o modelo de governança da organização	93%	APRIMORADO	97%	APRIMORADO
	Gerir o desempenho da alta administração	100%	APRIMORADO		
	Zelar por princípios de ética e conduta	100%	APRIMORADO		
Estratégia	Gerir os riscos da organização	100%	APRIMORADO	87%	APRIMORADO
	Estabelecer a estratégia da organização	96%	APRIMORADO		
	Promover a gestão estratégica	69%	INTERMEDIÁRIO		
Accountability	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	100%	APRIMORADO	90%	APRIMORADO
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	81%	APRIMORADO		
		Índice de Governança Pública 2017		92%	APRIMORADO

Figura 5: Questões avaliadas da organização mais capacitada em Governança Pública em 2017
Fonte: Elaborado pelos autores

		Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe - Ano 2018			
		Práticas dos mecanismos	Índice das práticas	Índice dos mecanismos	
Liderança	Estabelecer o modelo de governança da organização	100%	APRIMORADO	90%	APRIMORADO
	Gerir o desempenho da alta administração	72%	APRIMORADO		
	Zelar por princípios de ética e conduta	95%	APRIMORADO		
Estratégia	Gerir os riscos da organização	69%	INTERMEDIÁRIO	100%	APRIMORADO
	Estabelecer a estratégia da organização	100%	APRIMORADO		
	Promover a gestão estratégica	100%	APRIMORADO		
Accountability	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	100%	INICIANDO	100%	APRIMORADO
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	100%	INICIANDO		
		Índice de Governança Pública 2018		97%	APRIMORADO

Figura 6: Questões avaliadas da organização mais capacitada em Governança Pública em 2018
Fonte: Elaborado pelos autores

5. Conclusões

Neste artigo propusemos a entender como as práticas de governança pública propostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), estavam sendo mensuradas entre os diversos tipos de entidades da administração pública federal brasileira, para isso analisamos ao resultado encontrados nos anos de 2017 e 2018 do levantamento feito pelo TCU, quanto aos índices de liderança, estratégia e accountability, que estruturam a governança pública segundo o define o Tribunal de Contas.

As organizações que não atingiram o grau de aprimoramento aceitável pelo TCU, quanto sua capacidade em liderança, estratégia e accountability, convém averiguar se os as práticas dispostas no levantamento estão coadunadas plenamente com suas actividades, pois para o tribunal, essas práticas exigidas demonstram a aptidão da organização de obter os seus resultados e de realizar a prestação do serviço público esperado.

A organização deve considerar se possui recursos (orçamentários, humanos, estruturais) capazes de atender tais práticas do órgão de controlo externo, se possível, buscar dentre organizações mais bem avaliadas, preferencialmente de sua tipologia organizacional ou que tenham uma actividade pública a mais similar possível, trazer para a sua organização exemplos e promovam acções de melhoria. Entretanto, se as suas actividades, os seus resultados e sua qualidade de serviços prestados a sociedade, têm sido satisfatórios e reconhecidos, não se deve desprezar um possível aprimoramento das boas práticas propostas pelo TCU, mas propor uns outros tipos de práticas de governança ou uma nova forma de mensuração, que considere as características organizacionais e de serviço público prestado.

Observamos que as avaliações sobre governança pública no âmbito brasileiro, quase sempre se vinculam a abordagem de governança corporativa “aplicada” ao sector público, já bastante influenciada pela teoria da agência, onde o controlo interno de instrumentos de gestão de uma organização pública, se sobressai quanto aos seus resultados para a sociedade, conforme a política pública estabelecida. Concordamos com o que De Oliveira e Pisa (2015) dizem, que indicadores de governança, devem ir muito além de um controlo administrativo ou instrumental da Administração, devendo levar em conta o impacto e o retorno social das políticas e acções governamentais junto aos seus cidadãos, permitindo uma transparente prestação de contas da autoridade pública, em termos de acesso e qualidade das informações disponibilizadas.

À luz da teoria da agência (Jensen & Meckling, 1976), conforme resultados encontrados, observamos que as organizações estatais que visam o lucro obtiveram melhores resultados, embora a contratualização seja um quesito obrigatório nas organizações públicas brasileiras, sendo a própria avaliação do TCU um tipo de contratualização, as críticas a este tipo de abordagem está no fato de sua simplificação em relação à complexidade do sector público e na sua oferta de bens a sociedade, pois carece de se balizar em outras teorias organizacionais, além de teorias do Estado e sociedade, o que pode estar gerando metas e estratégias ambíguas por parte dos agentes envolvidos.

O que vem a suscitar alguns questionamentos, tais como: É suficiente mensurar o nível de maturidade em governança de uma entidade do sector público, através dos chamados mecanismos de governança? A avaliação de uma instituição de ensino ou uma fundação, por exemplo, pode ser mensurada da mesma maneira que um banco ou uma empresa estatal? A existência de modelos e documentos relacionados à governança, constituem veredicto definitivo sobre a real capacidade de maturidade e desenvolvimento em governança e gestão das organizações públicas? Os usuários ou cidadãos poderiam contribuir com a avaliação dos serviços públicos ou os bens ofertados pelas organizações pesquisadas? Poderia haver critérios de avaliação conforme as características da organização pública pesquisada? O Tribunal de Contas da União, as entidades pesquisadas e investigadores precisam verificar se há respostas ou reflexões quanto aos tais questionamentos anteriormente levantados.

Como recomendação para futuras investigações sobre os mecanismos e práticas de governança pública, um aprofundamento na investigação poderia ser considerado, bem como a utilização de métodos quantitativos comparativos e de correspondência, a fim de analisar dentre as organizações respondentes a ambos levantamentos do TCU (2017 e 2018), a fim de confirmar os resultados encontrados ou se ocorrerão resultados diversos e identificando possíveis variáveis

presentes nos dados (respostas) da dimensão chamada de “governança pública” que influenciaram o resultado de um ano para o outro ou mesmo em dados presentes nas demais dimensões de gestão e governança (Tecnologia da Informação; Pessoas e Contratações) que possam também ter influenciado.

Além do anteriormente mencionado, sugere-se que sejam realizados estudos comparativos entre uma organização individual em relação a sua tipologia e demais organizações, por áreas de actuação, função de governo, vinculação ministerial, esfera de poder. Entendemos que a realização de investigações empíricas em órgãos públicos singulares, comparando com o levantamento do TCU, teriam uma relevante contribuição sobre este campo de estudos relativamente recente no Brasil, onde novas investigações aprofundadas podem vir a contribuir para o entendimento sobre a governança pública brasileira.

Esperamos que os resultados desta investigação estimulem a realização de outras, que complementem este estudo, com a inclusão de novas análises sobre as outras dimensões não abordadas de governança e gestão e que não foram objectos deste trabalho, e que ainda podem ser explorados e contribuir para uma visão alternativa ou complementar ao método empregado pelo Tribunal de Contas brasileiro.

Como limitação principal deste artigo, que se utiliza de uma abordagem qualitativa, temos a ausência de um método estatístico mais consistente, de uma investigação no loco nas organizações respondentes, pois através de uma verificação no loco e da observação do investigador, se poderia verificar a relação entre o nível de capacidade dos mecanismos frente a prestação de serviços públicos ofertados e com as boas práticas nacionais, internacionais e com a literatura que versa sobre o tema.

Referências

- Creswell, J. W., 2007. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2 ed. Porto Alegre: Artmed.
- Da União, Tribunal de Contas. Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- Da União, Tribunal de Contas. Relatório Técnico Detalhado. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- Da União, Tribunal de Contas. Relatório Técnico Detalhado. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- Da União, Tribunal de Contas. Levantamento de Governança. Brasília, 2021 <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- De Oliveira, A. G. & Pisa, B. J., 2015. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Revista de Administração Pública, 49(5), pp. 1263-1290.
- Dias, T. & Cario, S. A. F., 2014. Governança Pública: ensaiando uma concepção. , v. 17, n. 3, 2014. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 17(3).
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa 5ª ed, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework. New York: IFAC, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em 20 de fev. 2021.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of financial economics, 3(4), 305-360.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G., 2006. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Revista de Administração Pública, 40(3), pp. 479-499.
- Marques, M. d. C. C., 2007. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. Revista de Administração Contemporânea, 11(2), pp. 11-26.
- Matias-Pereira, J., 2010. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.. Administração Pública e Gestão Social, 2(1), pp. 109-134.
- Mattos, B. M., Sauerbronn, F. F. & Cruz, C. F., 2017. Práticas de Governança em Organizações Sociais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro.. Revista de Contabilidade da UFBA, 11(2), pp. 24-44.
- OCDE. G20/OECD Principles of Corporate Governance. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/>>. Acesso em 20 de fev. 2021.

Sauerbronn, F. F., 2017. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível.. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), pp. 148-158.

Secchi, L., 2009. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública.. *Revista de Administração Pública*, 43(2), pp. 347-369.

Teixeira, A. F. & Gomes, R. C., 2019. Governança pública: uma revisão conceitual.. *Revista do Serviço Público*, 70(4), pp. 519-550.

World Bank. **Chapter 12. governance and management**. In: *Global Evaluations Sourcebook*, 2007. <<https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37981082.pdf>>. Acesso em 20 de fev. 2021.