



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

FRANCISCO EDUARDO ARAÚJO DE CASTRO DA PAZ

**GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE  
LIDERANÇA, ESTRATÉGIA E CONTROLE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE DA MESORREGIÃO NORDESTE PARAENSE**

Belém, Pará  
2024

FRANCISCO EDUARDO ARAÚJO DE CASTRO DA PAZ

**GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE  
LIDERANÇA, ESTRATÉGIA E CONTROLE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE DA MESORREGIÃO NORDESTE PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Pereira Fernandes

Belém, Pará  
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

---

P348g Paz, Francisco Eduardo Araújo de Castro da.  
Governança pública municipal : uma análise dos mecanismos de liderança, estratégia e controle em municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense / Francisco Eduardo Araújo de Castro da Paz. — 2024.

Orientadora: Rosana Pereira Fernandes  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2024.

1. Governança pública - Pará. 2. Eficiência organizacional - Pará. 3. Política de governança pública. I. Título.

CDD 23. ed. – 352.3098115

---

**Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque - CRB-2/871**

FRANCISCO EDUARDO ARAÚJO DE CASTRO DA PAZ

**GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE  
LIDERANÇA, ESTRATÉGIA E CONTROLE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE DA MESORREGIÃO NORDESTE PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento

**Aprovado em:** 15/04/2024

**Banca Examinadora:**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Pereira Fernandes  
Orientadora – PPGGPD/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro  
Examinador Interno – PPGGPD/NAEA/UFPA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lidiane Nazaré da Silva Dias  
Examinadora Externa – PPGC/ICSA/UFPA

À Vida, por cada oportunidade: humana, física, intelectual, afetiva e espiritual.

Aos meus pais, alfa e ômega da minha existência: Elenita e Cláudio, por todo incentivo, amor, cuidado e sustento material e fraterno.

Às minhas almas gêmeas: Cacá e Nanda, pelo elo umbilical que nos une desde o nascimento, e aos meus queridos Jean e Jeovanna, também irmãos queridos.

Ao Pará, que apesar dos inúmeros desafios, não deixa de ser farol para a Amazônia.

Ao Nordeste paraense e a todos os demais municípios de pequeno porte da região.

Às organizações, seus respectivos representantes e colaboradores que concorreram à realização desta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui já é, sem dúvidas, motivo de gratidão! Mas seria injusto de minha parte esquecer (e corro esse risco) de quem sempre, longe ou perto, direta ou indiretamente, torceu e foi partícipe desse processo ao longo desses mais de dois anos no mestrado. Antes disso, preciso admitir que mesmo antes de concluir a graduação, o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) foi um lugar muito desejado. Agora, na reta final deste ciclo, o NAEA se transforma, para mim, em um lugar de afago, abraços, sorrisos, choros e laços memoráveis.

As motivações de ordem moral, política e regional, que me instaram a submeter um projeto de dissertação ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD), definitivamente, mantiveram-me persistente e galhardo a prosseguir, mesmo nos momentos em que a desmotivação deu lugar à coragem. E assim foi, com acertos e erros! Sem dúvida alguma os agradecimentos são resultados de uma somatória de fatores, determinados e indeterminados pelo tempo-espaço, previsíveis e imprevisíveis. Pessoas, lugares e sonhos se entrelaçam. A ordem, aqui, não determina os fatores. Uso da licença poética para me apropriar de uma célebre fala da minha querida orientadora: “Os acertos são de todos, mas os erros são todos meus”.

Reconhecimento à minha família, em especial, mãe (Elenita) e pai (Cláudio), meus irmãos queridos (Cláudio, Fernanda, Jeovanna e Jean), pelo incentivo e cuidado sempre disponíveis. Ao Aluísio, por todo afeto e afago. Meus pilares!

À Universidade Federal do Pará, ao NAEA e ao PPGGPD.

Ao meu orientador inicial, Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva, pela acolhida do projeto, seriedade e acuidade nas orientações. À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Pereira Fernandes, por assumir, *in the last minute*, a orientação desta pesquisa. Muito obrigado por tudo, queridos!

Aos professores, colaboradores e demais servidores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento do NAEA, por terem compartilhado conhecimento, experiências e reflexões, dentro e fora da sala de aula.

Ao Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva (NAEA) e à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lidiane Nazaré da Silva Dias, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), pela gentileza de aceitarem compor a banca de qualificação e, agora, na defesa, ao Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro (NAEA).

Às amigas semeadas nesta jornada, com carinho: Wane, Bruna, Rayane, Alda, Ana, Patrícia, Virgínia, Kassya, Josiane, Andréa, Keila, Yurie, Ilton, Patrick e Rafael.

Ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA), por todo aprendizado desenvolvido desde o ano de 2022.

Minha gratidão à Bruna, Felipe, Silaine, Lena, Iran, Marco Aurélio e Wilk, por todos os ensinamentos e estímulos. Aos amigos do MPC: Arthur, Renata e Diana, por serem liame nos momentos de angústia e desespero.

Aos amigos e amigas do Núcleo Universitário de São Caetano de Odivelas (NUSC/UFPA), por todas as memórias e afetos construídos. Às amigas Jéssica e Karina, por todo incentivo e carinho de sempre.

Ao COIMP, em nome do Assessor de Planejamento, Pedro Paulo Menino, por todo suporte técnico e operacional dispendido.

Ao município de Santa Luzia do Pará, lugar que marcou a minha vida, e ainda marcará.

Às organizações, seus representantes e colaboradores que se dispuseram a participar deste estudo nos municípios situados na mesorregião do nordeste paraense. Àqueles que cientes ou não, foram cruciais à conclusão desta etapa: minha gratidão, o meu muito obrigado!

*De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das ideias pareceu-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social.*

(Sérgio Buarque de Holanda)

*Em nossa época líquido-moderna, em que o indivíduo livremente flutuante, desimpedido, é o herói popular, “estar fixo” – ser “identificado” de modo inflexível e sem alternativa – é algo cada vez mais malvisto.*

(Zigmunt Bauman)

## RESUMO

A dissertação examina a governança pública municipal, focando nos mecanismos de liderança, estratégia e controle nas prefeituras de municípios de pequeno porte no Nordeste Paraense, evidenciando a importância desses mecanismos para a eficiência administrativa municipal. Observa-se uma lacuna significativa no entendimento e implementação efetiva da governança pública, particularmente nos componentes de liderança, estratégia e controle, que são frequentemente mal compreendidos ou subutilizados pelos gestores municipais. Diante dessa constatação, o estudo visa responder à questão: De que forma os gestores de municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense interpretam e implementam os mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) dentro das prefeituras e secretarias municipais, à luz das diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)? Diante dessa questão, o objetivo da pesquisa é analisar a implementação e o entendimento dos mecanismos de governança pública nas prefeituras estudadas, com o objetivo de identificar práticas eficazes e áreas de melhoria. Para isso, adotou-se o Referencial Teórico da governança pública, com foco particular nos *frameworks* e diretrizes estabelecidos pelo TCU. A metodologia adotada é qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas com gestores municipais para coletar dados, seguida por uma análise de conteúdo das respostas para extrair *insights* sobre a prática de governança. Os resultados indicam uma compreensão heterogênea e muitas vezes limitada da governança pública por parte dos gestores, com deficiências notáveis na aplicação dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. A partir disso, discute-se a necessidade de melhor capacitação e recursos para os gestores, com o objetivo de fortalecer a governança nos municípios. O estudo conclui que há um caminho considerável a ser percorrido para alcançar a governança efetiva nas prefeituras pequenas, com sugestões para futuras pesquisas e políticas públicas visando ao aperfeiçoamento contínuo da governança municipal.

**Palavras-chave:** governança pública municipal; nordeste paraense; gestão pública; municípios de pequeno porte; Tribunal de Contas da União.

## ABSTRACT

The dissertation examines municipal public governance, focusing on leadership, strategy and control mechanisms in the city halls of small municipalities in Northeast Pará, highlighting the importance of these mechanisms for municipal administrative efficiency. A significant gap is observed in the understanding and effective implementation of public governance, particularly in the components of leadership, strategy and control, which are often misunderstood or underutilized by municipal managers. Given this finding, the study aims to answer the question: How do managers of small municipalities in the northeastern mesoregion of Pará interpret and implement public governance mechanisms (leadership, strategy and control) within city halls and municipal departments, in light of guidelines established by the Federal Audit Court (TCU)? Faced with this issue, the objective of the research is to analyze the implementation and understanding of public governance mechanisms in the city halls studied, with the aim of identifying effective practices and areas for improvement. To this end, the Theoretical Framework for public governance was adopted, with a particular focus on the frameworks and guidelines established by the TCU. The methodology adopted is qualitative, using semi-structured interviews with municipal managers to collect data, followed by a content analysis of the responses to extract insights into governance practice. The results indicate a heterogeneous and often limited understanding of public governance by managers, with notable deficiencies in the application of leadership, strategy and control mechanisms. From this, the need for better training and resources for managers is discussed, with the aim of strengthening governance in municipalities. The study concludes that there is a considerable path to be taken to achieve effective governance in small city halls, with suggestions for future research and public policies aimed at the continuous improvement of municipal governance.

**Keywords:** municipal public governance; northeast of Pará; public management; small municipalities; Court Union accounts.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CF	Constituição Federal
CFA	Conselho Federal de Administração
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento de Serviço Público
ECGI	European Corporate Governance Institute
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMUGO	Fórum Municipal de Governança
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC	Instituto Brasileiro Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGP	Instituto Brasileiro de Governança Pública
ICSA	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAC	Council of the International Federation of Accountants
IGCP	Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público
IGM	Índice de Governança Pública Municipal
IGovP	Índice de Avaliação da Governança Pública
IGovPMun	Índice de Governança Pública Municipal
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGMQ	Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGGPD	Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento
RI	Repositório Institucional
RGB	Rede Governança Brasil
RBGO	Referencial Básico de Governança Organizacional
SAF	Secretaria da Administração Federal
SEDAP	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Pesquisas realizadas no CTD-CAPES na Área de Conhecimento Administração, Planejamento Urbano e Interdisciplinaridade.....	25
<b>Quadro 2</b> – Definições de governança.....	47
<b>Quadro 3</b> – Princípios da boa governança corporativa.....	54
<b>Quadro 4</b> – Marco legal da governança pública no Brasil.....	54
<b>Quadro 5</b> – Principais produções do TCU em matéria de governança pública.....	57
<b>Quadro 6</b> – Instâncias de governança.....	68
<b>Quadro 7</b> – Princípios da governança pública.....	74
<b>Quadro 8</b> – Diretrizes da governança pública.....	75
<b>Quadro 9</b> – Práticas dos mecanismos da governança pública.....	80
<b>Quadro 10</b> – Informações gerais de identificação das Prefeituras A e B.....	90
<b>Quadro 11</b> – Perfil dos(as) colaboradores(as) da pesquisa da Prefeitura A.....	93
<b>Quadro 12</b> – Perfil dos(as) colaboradores(as) da pesquisa da Prefeitura B.....	94
<b>Quadro 13</b> – Plano de pesquisa para a geração de dados (entrevistas).....	96
<b>Quadro 14</b> – Codificação das unidades de registro.....	101
<b>Quadro 15</b> – Identificação do/as entrevistado/as.....	104

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Características análogas das Prefeituras A e B.....	22
<b>Figura 2</b> – Características distintivas das Prefeituras A e B.....	22
<b>Figura 3</b> – Relação principal-agente.....	41
<b>Figura 4</b> – Relação entre governança e gestão.....	67
<b>Figura 5</b> – Sistema de governança em organizações públicas .....	68
<b>Figura 6</b> – Perspectivas (eixos de significação) da governança pública.....	73
<b>Figura 7</b> – Perspectivas de observação da governança pública.....	74
<b>Figura 8</b> – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....	76
<b>Figura 9</b> – Roteiro básico para adoção de modelo de governança .....	81
<b>Figura 10</b> – Mesorregião Nordeste do Estado do Pará.....	88
<b>Figura 11</b> – Microrregião do Estado do Pará.....	89
<b>Figura 12</b> – Organograma funcional da Prefeitura A.....	91
<b>Figura 13</b> – Organograma funcional da Prefeitura B.....	92

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1.1</b>	<b>Contextualização</b> .....	16
<b>1.2</b>	<b>Delimitação e definição do problema</b> .....	18
<b>1.3</b>	<b>Relevância e justificativa do estudo</b> .....	24
<b>1.4</b>	<b>Objetivos</b> .....	34
<b>1.5</b>	<b>Estrutura da dissertação</b> .....	35
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	36
<b>2.1</b>	<b>Governança: histórico, conceituação e perspectivas de observação no setor público</b> .....	36
<b>2.2</b>	<b>Sistematização da governança pública no Brasil</b> .....	50
<b>2.3</b>	<b>Princípios, diretrizes, mecanismos e práticas da governança pública organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU)</b> .....	64
<b>2.4</b>	<b>Mecanismos da governança pública municipal</b> .....	69
<b>3</b>	<b>ABORDAGEM METODOLÓGICA</b> .....	83
<b>3.1</b>	<b>Área de estudo</b> .....	86
<b>3.1.1</b>	<b>Mesorregião Nordeste Paraense</b> .....	86
<b>3.1.1.1</b>	<b>Prefeitura A e Prefeitura B</b> .....	90
<b>3.2</b>	<b>Colaboradores(as) da pesquisa</b> .....	92
<b>3.3</b>	<b>Procedimentos técnicos de coleta dos dados</b> .....	95
<b>3.4</b>	<b>Tratamento dos dados</b> .....	97
<b>4</b>	<b>A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE DOIS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO NORDESTE PARAENSE</b> .....	104
<b>4.1</b>	<b>Conceito de governança pública</b> .....	105
<b>4.2</b>	<b>Gestão municipal e governança pública</b> .....	112
<b>4.3</b>	<b>Formação/capacitação em governança pública</b> .....	119
<b>4.4</b>	<b>Exercício da liderança</b> .....	123
<b>4.5</b>	<b>Favorecimento da estratégia</b> .....	128
<b>4.6</b>	<b>Estabelecimento do controle</b> .....	134
<b>5</b>	<b>PRODUTO</b> .....	142
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	144
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	148
	<b>APÊNDICES</b> .....	161

<b>APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>162</b>
<b>APÊNDICE B - APÊNDICE B - FICHA TÉCNICA – PERFIL DO RESPONDENTE .....</b>	<b>163</b>
<b>APÊNDICE C - MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO MUNICIPAL .....</b>	<b>164</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

No atual estágio da gestão pública brasileira, a preocupação com a concretização das políticas públicas não tem sido suficiente para ampliar, de forma sistemática, as oportunidades individuais, institucionais e regionais de alçada do governo e da administração pública. A priorização de uma gestão bem estruturada, de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade, nos seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal), reclama à atuação da capacidade da ação estatal em definir suas prioridades e gerar resultados.

Esta perspectiva, ao lado dos debates em ciências políticas e teorias democráticas, consagrou a ideia de que o espaço público é constituído de uma rede complexa de interesses, de interações entre atores e escalões de intervenções políticas. Seja qual for a premissa adotada, é indiscutível que o Estado deve otimizar a aplicação dos recursos públicos e garantir o melhor desempenho possível para o gasto público.

O conflito agente-principal (ou conflito de agência), refletido na administração pública quando os interesses daqueles que têm direitos (principal) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (Jensen; Meckling, 2008), permite identificar se o emprego de determinados procedimentos torna realmente o Estado mais eficiente e reduz os conflitos de agência, favorecendo a medição de desempenho e a utilização de conceitos de governança corporativa para a melhoria dos índices de gestão dos órgãos públicos, e é sob tal perspectiva que reside a governança pública.

A dimensão complexa, o contexto participativo e a realidade plural da sociedade não permitem que a condução da gestão pública brasileira esteja atrelada à uma perspectiva somente técnica e gerencial, como experimentada no início da década de 1990. Os estágios da gestão pública (patrimonialista, burocrático e gerencial), atualmente, ultrapassaram aspectos meramente operacionais, trazendo à tona questões que fazem parte da agenda pública contemporânea, como é o caso da legitimidade do espaço público em constituição, a repartição de poder entre os que governam e os que são governados, os processos de negociação com os atores sociais, a descentralização da autoridade e das funções estatais, a capacidade de gerar resultados de forma sustentável, entre outras questões que são afetadas diretamente à governança pública.

A governança pública se caracteriza como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle conduzidos pelo Estado por meio do exercício do poder político-administrativo para avaliar, direcionar e monitorar a utilização dos recursos públicos, a

condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017; Nardes; Altounian; Vieira, 2018; Matias-Pereira, 2020; Altounian; Souza; Lapa, 2020; Brasil, 2020; Paludo; Oliveira, 2021). Para Vieira e Barreto (2019), as comunidades políticas atuais (cidades, regiões, países, os sistemas de estados) enfrentam problemas públicos complexos que reclamam o aprimoramento da qualidade dos serviços e de seus resultados (desempenho), associado à uma maior conformidade com os princípios éticos e legais da boa governança pública.

De definição heterogênea, o tema da governança pública reúne uma série de sujeitos e predicados, em todas as instâncias de poder e funções do Governo, em nível nacional e internacional, compreendendo um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa os governos, relacionado à capacidade de avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas e serviços públicos para o atendimento às demandas e necessidades da sociedade.

Conforme o panorama das administrações públicas na América Latina e Caribe, elaborado pela direção de governança pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2020, a média dos níveis de confiança no governo, em 2018, foi de 33,9%, 4,4 pontos abaixo de 2007 e inferior à média da OCDE de 45%. O Brasil ficou no ranking dos países latino-americanos e caribenhos onde a confiança no governo é menor, com apenas 17%, atrás de países como Guatemala (46%), Paraguai (46%), Argentina (26%) e Venezuela (24%) (OCDE, 2020).

Define-se confiança como a crença de que uma pessoa ou instituição agirá em conformidade com suas expectativas de comportamento positivo (OCDE, 2017a). A confiança é um dos fundamentos mais importantes sobre os quais se constrói a legitimidade e a sustentabilidade do sistema político, de acordo com a OCDE, sendo crucial para garantir o respeito às regulações e ao sistema tributário. Os dados provêm da Pesquisa Mundial Gallup, que usa amostras estatisticamente representativas, geralmente de cerca de 1.000 cidadãos em cada país.

No entanto, em alguns países, as amostras podem ser menores ou se referirem exclusivamente a capital ou a cidades maiores. Constam dessa pesquisa perguntas sobre a confiança em instituições financeiras, sistema judicial, polícia local, forças armadas e governo nacional, além de uma pergunta sobre a aprovação da liderança política. A pergunta sobre confiança no governo nacional não faz distinção entre políticos e burocracia, nem especifica que partes do governo nacional estão sendo avaliadas. Logo, não se pode generalizar, uma vez

que fatores como liberdade de expressão e de imprensa, sobretudo nos países latino-americanos, podem influenciar o resultado da pesquisa.

Instituições como o Council of the International Federation of Accountants (IFAC), o Banco Mundial, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), o Tribunal de Contas de União (TCU) e, mais recentemente, a Rede Governança Brasil (RGB) vêm, ao longo dos anos, promovendo uma série de estudos e ações visando à disseminação de conhecimento, fóruns, debates, materiais, processos de capacitação e insumos técnicos a respeito da governança pública, capitaneado no Brasil, especialmente, pelo TCU.

Neste sentido, considerando que o gestor deve compreender que a Governança é um dos meios para se atingir os objetivos da administração pública (Brasil, 2021) e, para tanto, precisa ter conhecimento com relação aos ambientes interno e externo de sua gestão, à situação do município, às oportunidades de crescimento, às ameaças aos resultados positivos e, especialmente, aos mecanismos de liderança, estratégia e controle que permeiam sua atuação, a realização de pesquisas com essa temática contribui para a ampliação das discussões existentes e com os processos de mudança na administração pública.

Nesse contexto, por meio dos diagnósticos situacional e institucional das prefeituras selecionadas, é possível identificar fragilidades e melhorias no processo de tomada de decisão governamental, pois é por meio de indicadores e, nesse caso, afetos aos mecanismos de liderança, estratégia e controle da governança pública, que torna-se viável mensurar o alcance de objetivos e metas do governo e, conseqüentemente, a efetividade da atuação do Poder Público no processo de tomada de decisão governamental.

## **1.2 Delimitação e definição do problema**

As diversas mudanças promovidas pelo fenômeno da globalização, ao longo dos anos, transformaram as realidades dos países e colocaram o setor privado no centro da agenda pública. A lógica de que o “desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz” (Pereira, 2008, p. 6) reacendeu o debate em torno da relação Governo e Mercado, principalmente quando os objetivos de ambos, embora por interesses diferentes, caminham em direções convergentes: o alcance de resultados.

Enquanto ao Estado o interesse público determina a tomada de decisões, no Mercado, a obtenção do lucro determina a pauta de ações. Em qualquer dos dois casos, a busca por inovações que levem à melhoria da qualidade de serviços e produtos, redução de gastos e custos, aumento da eficiência e melhores resultados para as organizações e partes interessadas (Paludo;

Oliveira, 2021) orientaram e influenciaram os perfis de administração/gestão estabelecidos atualmente.

Assim, considerando a influência do setor privado (governança corporativa) para as mudanças institucionais que atingiram às organizações públicas, decorrente dos modelos administrativos (patrimonialista, burocrático e gerencial) e reformas ocorridas no cenário político brasileiro, além da crescente quantidade de instrumentos legais que estabelecem mecanismos e responsabilidades a gestores e servidores públicos no trato da coisa pública, é evidente que “do nível local ao mundial, a Governança encontra-se no coração desta mudança” (Calame, 2004, p. 20).

O arcabouço complexo de normativos e regras, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 e LC nº 131/2009), a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.486/2013) e o Decreto da Governança Pública Federal (nº 9.203/2017), alicerçados na Constituição Federal de 1988, e os manuais de governança pública do TCU, resultados de uma série de eventos históricos internacionais e nacionais que lograram ao setor público um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, dão conta da expressão que a governança pública ocupa no cenário brasileiro.

Nesse contexto, diante dos desafios ao desenvolvimento dos municípios da Amazônia brasileira, por efeito dos arranjos políticos locais, das estruturas administrativas burocratizadas, da cultura organizacional, da capacidade de planejamento, dos modelos de liderança e do ordenamento institucional dos municípios (Farias Filho, 2003; Vidal; Rosa Filho, 2011; Castro, 2012; Castro; Campos, 2015; Farias Filho; Miranda, 2017; Gama; Silva, 2020), compreender o contexto governamental dos municípios paraenses de pequeno porte contribui para o diagnóstico situacional de suas prefeituras, amplia a produção científica sobre as realidades sociais existentes e permite, por meio da comparabilidade, que outras pesquisas possam ser desenvolvidas.

Logo, os indicadores de avaliação de governança pública municipal mais reconhecidos são: o Índice de Governança Pública Municipal (IGM), elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA); o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), proposto por Oliveira e Pisa (2015); e o Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun), oferecido por Souza (2018).

Tais indicadores trazem metodologias e estruturas que consideram uma série de critérios unificados e homogêneos, embora válidos e pertinentes, possuindo métricas analíticas

uniformes, com princípios, agregação de variáveis, pesos e parâmetros que são aferidos em fontes de pesquisa de dados secundários, e não diretamente no *locus* administrativo das gestões.

Dada a relevância da temática (governança pública) e, considerando que o Município “é a base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público” (Costa, 2019, p. 21), esta pesquisa foi pensada em estabelecer uma análise em duas prefeituras de municípios da mesorregião do Nordeste do Pará, de modo anônimo, para mensurar os mecanismos de liderança, estratégia e controle (in)existentes nas respectivas gestões municipais, utilizando a análise de conteúdo para o tratamento dos dados.

Tendo em vista que a mesorregião do Nordeste paraense apresenta como elemento-síntese de sua configuração atual a existência de contradições no acesso aos recursos disponíveis, o que dificulta o processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental da região (Cordeiro; Arbage; Schwartz, 2017), a presente pesquisa se particulariza nas microrregiões Guamá (Prefeitura A) e Bragantina (Prefeitura B), pertencentes à mesorregião biogeográfica do nordeste paraense e à região de integração Rio Caeté, por possuírem elementos distintivos e particularidades semelhantes em sua configuração socioespacial e geopolítica, o que demarca a contribuição social oferecida pelo desenvolvimento desta pesquisa no âmbito das referidas administrações públicas municipais, situada em uma região de fronteira, sendo importante o conhecimento da realidade para o delineamento de políticas de desenvolvimento.

Historicamente, o nordeste paraense é uma das mais antigas áreas de colonização agrícola da Amazônia, com o processo tendo se iniciado por volta de 1875 (Egler, 1961; Penteado, 1967). A construção da Estrada de Ferro de Bragança (1883-1908) e o *boom* do ciclo da borracha (1879-1912) resultaram no crescimento populacional da região, com o desenvolvimento das cidades, da rede rodoviária e dos diversos tipos de produção agrícola.

Do ponto de vista geográfico, a região tem uma área de 83.316,02 km<sup>2</sup> e teve forte impacto com a antropização, acelerada a partir do desmatamento para a construção da Rodovia Belém-Brasília (Brasil), preconizada no Programa de Integração Nacional, somado ao extrativismo madeireiro, a extração mineral e a agropecuária, determinantes para as mudanças na paisagem amazônica (Cordeiro; Arbage; Schwartz, 2017).

Dessa forma, abordar a governança pública em duas prefeituras, de pequeno porte, do nordeste paraense é compreender as implicações do conjunto de mecanismos postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de municípios inseridos na Amazônia paraense, considerando principalmente as dificuldades institucionais, as estruturas políticas consolidadas, os arranjos eleitorais que compõem essa região e os impasses para o seu desenvolvimento, particularmente do ponto de vista do Poder Executivo Municipal.

Para analisar os mecanismos de governança associados à Gestão Pública Municipal, foi adotado, preliminarmente, um critério quantitativo-populacional para conferir homogeneidade ao estudo. Com a intenção de compreender as expressivas diferenças entre os municípios, em um país de dimensões territoriais continentais e de ampla escala populacional como o Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define as diferentes escalas populacionais em sete Classes de Tamanho de Municípios (CTM): CTM1 - municípios de população até 5.000 hab.; CTM2 - municípios de população entre 5.001 e 10.000 hab.; CTM3 - municípios de população entre 10.001 e 20.000 hab.; CTM4 - municípios de população entre 20.001 e 50.000 hab.; CTM5 - municípios de população entre 50.001 e 100.000 hab.; CTM6 - municípios de população entre 100.001 e 500.000 hab.; e CTM7 - municípios de população com mais de 500.000 hab.

O delineamento da rede municipal da área de influência deste trabalho é predominantemente composto pelas unidades territoriais de classe de tamanho pequeno (dois municípios CTM3), posto que de acordo com o último levantamento do IBGE, em 2022, mais de 70% das cidades brasileiras têm até 20 mil habitantes, concentrando 3.935 municípios e mais de 33 milhões de moradores.

Foram definidos para esta pesquisa, de abordagem qualitativa, dois municípios localizados na Mesorregião do Nordeste Paraense com semelhanças e distinções, mas com a característica demográfica de pequeno porte, diante do potencial de transferibilidade do estudo, este pode ser replicado a 40 municípios<sup>1</sup> do estado do Pará, que possuem índice populacional abaixo de 20 mil habitantes, representando cerca de 28% dos municípios paraenses, bem como para os demais municípios brasileiros de espectro populacional similar.

A Figura 1, denota as características congêneres das prefeituras escolhidas e dos respectivos municípios, baseadas nos aspectos: geográfico (mesorregião)<sup>2</sup>, porte do município (pequeno porte), percentual de representatividade municipal (estratificação nacional) e organograma funcional (média de secretarias).

---

<sup>1</sup> Curionópolis, Cachoeira do Piriá, Terra Santa, Placas, Rio Maria, Aveiro, Belterra, Água Azul do Norte, Bom Jesus do Tocantins, Floresta do Araguaia, Ourém, São Caetano de Odivelas, Santa Maria das Barreiras, Vitória do Xingu, Trairão, São Francisco do Pará, Curuá, Cumaru do Norte, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, Colares, Piçarra, Nova Timboteua, Bonito, Quatipuru, Primavera, Terra Alta, Inhangapi, Abel Figueiredo, Pau d'Arco, Palestina do Pará, Brejo Grande do Araguaia, Santarém Novo, Sapucaia, São João da Ponta e Bannach.

<sup>2</sup> Criadas pelo IBGE, as mesorregiões congregam municípios com características geográficas e sócio-econômicas similares. Essa subdivisão é utilizada para fins estatísticos, não constituindo uma entidade política ou administrativa.

**Figura 1** - Características análogas das Prefeituras A e B.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

As prefeituras estão situadas em municípios da mesorregião nordeste paraense, classificados como municípios de pequeno porte, e representam no recorte demográfico nacional a realidade de mais de 70% dos municípios brasileiros, contando com uma média de secretarias na proporção de  $\leq 10$  Secretarias.

**Figura 2** - Características distintivas das Prefeituras A e B.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A Figura 2, ilustra os elementos distintivos dos municípios e do(as) gestor(as) das duas prefeituras selecionadas, que possuem como elementos individualizadores: a) região de integração<sup>3</sup>; b) microrregião<sup>4</sup>; c) mandato; d) emancipação política do município; e) idade do(a) gestor(a); e f) associação da prefeitura ao Conselho Integrado dos Municípios Paraenses (COIMP)<sup>5</sup>.

A Prefeitura A, localiza-se na microrregião Guamá, com um(a) prefeito(a) de primeiro mandato eleito(a) (2021-2024), com mais de 70 anos de idade, de um município com menos de 30 anos de emancipação política e não integrante do COIMP. A Prefeitura B, por sua vez, está situada na microrregião Bragantina e conta com um/a prefeito/a de segundo mandato, com menos de 40 anos de idade, reeleito/a de modo consecutivo (2017-2020 – 2021-2024) e está associada ao Conselho Integrado dos Municípios Paraenses.

Diante da diversidade de princípios que envolvem a governança pública, como a legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*, atentar para o planejamento e o grau de eficiência da gestão sinaliza a necessidade de tratar a questão da atuação governamental e da geração de valor público, aquém e ainda incompatível com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios (Melo, 1996). Assim, em razão do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios selecionados da região, além dos arranjos eleitorais e da cultura política institucionalizada, os desafios enfrentados ao gerenciamento e aplicação esborreada dos recursos públicos são latentes.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2013), o IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Com base no Censo do IBGE de 2010, a Prefeitura A é classificada com um IDHM muito baixo, isto é, abaixo de 0,500, bem como da média do estado do Pará, de

---

<sup>3</sup> Subdivisão do Estado do Pará que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais e é utilizada para fins de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, instituído por meio do Decreto do Estado do Pará Nº 1066/2008.

<sup>4</sup> As Microrregiões Geográficas são conjuntos de municípios contíguos e foram definidas como parte das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço.

<sup>5</sup> O COIMP é uma organização sem fins lucrativos que tem como objetivos planejar, coordenar e assessorar as ações para o desenvolvimento dos municípios paraenses. Instituído em 24 de fevereiro de 1999, possui, atualmente, 34 municípios associados de diversas Regiões de Integração do estado do Pará e oferece suporte técnico-especializado aos municípios nos mais diversos segmentos da administração pública.

0,646; e o município da Prefeitura B é classificado com o IDHM médio, abaixo de 0,700. As duas Prefeituras encontram-se abaixo do índice nacional, de 0,727 (PNUD, 2013).

Nessa ótica, definiu-se o seguinte problema central de pesquisa: de que forma os gestores de municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense interpretam e implementam os mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) dentro de suas prefeituras e secretarias municipais, à luz das diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)?

### 1.3 Relevância e justificativa do estudo

De modo a aprimorar o objeto de estudo e o problema de pesquisa, realizou-se o levantamento bibliográfico em torno da temática “Governança Pública” e a sua relação com a “Gestão Municipal”, a partir do mapeamento de produções acadêmicas realizadas na Amazônia brasileira, considerando a linha de pesquisa e o território do programa ao qual o autor desta dissertação está vinculado.

Para o refinamento da problemática, optou-se por localizar as produções no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CTD-CAPES)<sup>6</sup>. As pesquisas de levantamento bibliográfico contribuíram para ampliar o conhecimento no campo da governança municipal e identificar a lacuna existente em prefeituras de pequeno porte localizadas na região Norte.

A opção pelo mapeamento bibliográfico no CTD-CAPES ocorreu em função da plataforma reunir as principais pesquisas desenvolvidas pelas Instituições de Ensino brasileiras (IES), agrupando de forma gratuita e acessível a produção acadêmica dos Programas de Pós-Graduação (PPG). Os parâmetros para a escolha dos Programas e das respectivas pesquisas seguiram os seguintes critérios: a) estar localizado na região Norte; b) pertencer a IES pública federal ou estadual; c) pertencer à área de conhecimento (Administração, Planejamento Urbano e Interdisciplinar)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fundada pelo Ministério da Educação (MEC), desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação. O CTD-CAPES é uma plataforma disponível gratuitamente na *internet*, financiada e atualizada pela CAPES, democratizando o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a PPG das IES do país. Disponível em: <https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

<sup>7</sup> A definição da área de conhecimento alinha-se com a perspectiva interdisciplinar do PPGPD, abrangendo as áreas disponíveis e mais correlatas da do CTD-CAPES, bem como à linha de pesquisa a qual o autor desta dissertação está vinculado (Gestão Pública Municipal) e o adensamento temático com a Governança Pública.

Como já evidenciado, optou-se pelas teses e dissertações produzidas na região Norte – compreendendo os estados do Amazonas (AM), Pará (PA), Acre (AC), Roraima (RR), Rondônia (RO), Amapá (AP) e Tocantins (TO) – no período de 2017 a 2021, tendo como balizadores de pesquisa produções contemplando no título ou nas palavras-chave os descritores analíticos “Governança Pública” e/ou “Gestão Municipal”<sup>8</sup>. Em termos operacionais, as publicações foram organizadas em pastas com identificação do ano de defesa, autoria, título e palavras-chave, prosseguindo-se com as leituras dos resumos.

O período selecionado para o levantamento das produções compreende as duas últimas avaliações quadrienais (2017-2020) e a dos anos de 2021 e 2023, que se refere aos dois primeiros anos da atual avaliação quadrienal (2021-2024). O interesse em avaliar o banco de dados abertos a partir de 2017 justifica-se em função publicação do Decreto nº 9.206, de 22 de novembro de 2017 (Política de Governança da Administração Pública Federal), na intenção de analisar a repercussão da Política de Governança da União nas teses e dissertações produzidas na região norte do país, a fim de identificar o uso dos conceitos, princípios, diretrizes e mecanismos no âmbito da administração pública, especialmente municipal.

Dentro do recorte temporal estabelecido, da região selecionada e da área de concentração definida, foram identificadas 30 produções em que constavam no título ou nas palavras-chave o descritor “Governança Pública” e/ou “Gestão Municipal”, divididas entre teses e dissertações, ambas de mestrados e doutorados acadêmicos e profissionais. Os dados revelam diferentes produções e problemáticas desenvolvidas em torno da macro temática governança, como consta no quadro a seguir:

**Quadro 1** – Pesquisas realizadas no CTD-CAPES na Área de Conhecimento Administração, Planejamento Urbano e Interdisciplinaridade.

(continua)

ANO/IES PPG/GÊNERO	AUTOR	TÍTULO	PALAVRAS-CHAVE
2017/UFPA/ PPGAC/Dissertação	Victor Saulo Pampolha Ferreira	Governança das florestas secundárias no estado do Pará: avaliação da implementação da Instrução Normativa Nº 08 de 2015 no município de Dom Eliseu - PA	Desflorestamento; governança das florestas; impactos antrópicos
2018/UFPA/ PPGGPD/Dissertação	Francisco de Paulo Coelho Junior	Estrutura de governança no arranjo produtivo local do açaí no município de Igarapé-Miri - PA	Desenvolvimento local; arranjo produtivo local; governança

<sup>8</sup> A opção pelo descritor ‘Governança Pública’ e/ou ‘Gestão Municipal’ parte da possibilidade de compreender as produções acadêmicas em torno da macro temática governança, voltada ao setor público, especialmente relacionada à esfera municipal, tecidas no território amazônico brasileiro, muito embora a governança apresente uma polissemia de princípios correspondentes.

(continuação)

<b>ANO/IES PPG/GÊNERO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>PALAVRAS-CHAVE</b>
2018/UFPA/ PPGGPD/Dissertação	Andrea Pinheiro Xerfan	Governança local em educação profissional e tecnológica: o caso do Programa Pará Profissional no município de Ulianópolis-PA	Programa de educação profissional e tecnológica; governança local em municípios da Amazônia
2018/UFPA/ PPGDSU/Dissertação	Kassia Suelen da Silva Farias	Governança do turismo na ilha do Marajó-PARÁ: uma análise das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo	Turismo e estado – ilha do marajó (pa); turismo – ilha do marajó (pa); turismo – política governamental; política pública
2018/UFPA/ PPGDSTU/Tese	Cesar Augusto Tenorio de Lima	Manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira: uma abordagem sobre manejo adaptativo e governança local dos recursos florestais em reserva extrativista Belém	Manejo florestal comunitário; manejo adaptativo; governança local; comunidades tradicionais; reserva extrativista
2018/UNIR/ PROFIAP/Dissertação	Tais Bringhenti Amaro Silva	Métodos autocompositivos na governança pública para resolução de conflitos na saúde pública no município de Ariquemes/RO	Judicialização da saúde; Boa governança pública; Eficiência; Autocomposição; Administração pública
2019/UFPA/ PPGDSTU/Tese	Benedito Evandro Barros da Silva	A descentralização e a gestão ambiental municipal no estado do Pará, Brasil	Amazônia; indicadores; percepção; gestão ambiental municipal; Pará
2019/UFT/ PPGDR/ /Dissertação	Nilton Marques de Oliveira	Gestão das micros e pequenas empresas da indústria de transformação na contribuição do desenvolvimento de Imperatriz-MA.	Gestão; desenvolvimento local; micro e pequenas empresas da indústria de transformação; município de imperatriz.
2019/UFT/ PPGDR/Dissertação	Patrícia Aguiar Tavares	Sistema único de assistência social: o pacto de aprimoramento da gestão no município de Imperatriz – MA à luz do federalismo brasileiro	Assistência social; SUAS; Pacto de aprimoramento; Federalismo
2019/UFPA/ PPGEDAM/Dissertação	Alana Paula de Araújo Aires	A gestão do Programa Municípios Verdes no combate ao desmatamento em Óbidos-PA: elaboração de diretrizes para o fortalecimento do núcleo executor do programa municípios verdes	Políticas públicas; fronteira; programa municípios verdes; desenvolvimento
2019/UFPA/ PPGEDEM/Dissertação	Ana Carla Bezerra dos Santos	A gestão dos serviços de água e esgoto em áreas insular, o caso do município de Belém-PA	Políticas públicas de saneamento; Amazônia; Saneamento rural
2019/UFPA/ PPGEDEM/Dissertação	Emídio Junior Machado da Rocha	A pesca artesanal: um diagnóstico da atividade pesqueira no município de Mocajuba e a importância do melhoramento na gestão do pescado	Desenvolvimento local; Pesca artesanal; Gestão do pescado; Estatística pesqueira  Gestão integrada; comitê de bacia; ações estratégicas
2019/UFPA/ PPGEDEM/Dissertação	Ana Paula Pereira Costa	Diagnóstico da efetividade da gestão em unidades de conservação: o caso do mosaico de Tucuruí	Unidades de conservação Tucuruí – PA; diagnóstico efetividade; compensação ambiental
2019/UFPA/ PPGEDEM/Dissertação	Alessandro Silva Marçal	Os desafios para a gestão das reservas extrativistas marinhas da Amazônia: estudo de caso reserva extrativista Maracanã/PA	Zona costeira amazônica; População tradicional; Reserva Extrativista Marinha; Governança de áreas protegidas; Desenvolvimento sustentável
2019/UFOPA/ PPGSAQ/Dissertação	Thiago César de Sousa Borges	A gestão dos recursos hídricos no Pará: uma análise do uso múltiplo da água na região de Santarém e suas implicações	Recursos hídricos; Santarém; gestão

(continuação)

<b>ANO/IES PPG/GÊNERO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>PALAVRAS-CHAVE</b>
2019/UFT/ PPGCULT/Dissertação	Wenas Silva Santos	Gestão pública participativa: dinâmicas sociais dos planos diretores de Araguaína-TO, com ênfase no ano de 2016	Gestão pública participativa; plano diretor; Araguaína
2019/UFT/ PROFIAP/Dissertação	Fernando Santos Barros	Um estudo sobre os indicadores de desenvolvimento municipal e os indicadores de gestão fiscal dos municípios do Tocantins no período de 2007/2016	Gestão fiscal; Desenvolvimento municipal; Municípios tocaninenses
2020/UFT/ PPGDR/Dissertação	Claudia Regina de Sousa e Silva	Avaliação multicritério de sustentabilidade fiscal e de governança municipal: análise das capitais brasileira participantes da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) Palmas – TO 2020	Agenda 2030; Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES); metodologia multicritério de apoio à decisão; método MacBeth; sustentabilidade fiscal e governança
2020/UFPA/ PPGEDAM/Dissertação	Carlos de Melo Sobrinho Junior	Governança territorial na área de proteção ambiental Algodoal-Maiandeuá, município de Maracanã, estado do Pará, Brasil: um estudo sobre a relevância do plano de manejo na gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas	Resiliência territorial; Gestão democrática; Uso de recursos ambientais; Conflito socioambiental; Área de proteção ambiental; Rede de atores sociais
2020/UFPA/ PPGAA/Dissertação	Ivanilde de Sousa do Espírito Santo	Governança territorial: a trajetória do funcionamento dos conselhos deliberativos nas reservas extrativistas marinhas Caeté-Taperaçu e Arai-peroba na região bragantina do estado do Pará	Governança territorial; reserva extrativista marinha; conselho deliberativo
2020/UFPA/ PPGGPD/Dissertação	Rodopiano Rocha da Silva Neto	Desempenho da gestão pública municipal: uma análise a partir do índice de efetividade dos municípios do estado do Pará	Gestão pública municipal; indicadores de desempenho; efetividade; estado do Pará
2021/UFPA/ PPGDSTU/Tese	Iranilda Silva Moraes	Ordenamento territorial e governança florestal no oeste do Pará o caso do Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns	Amazônia; floresta pública; ordenamento territorial; governança florestal; concessão florestal
2021/UFOPA/ PPGSAQ/Dissertação	Maria da Luz Farias	Associativismo como estratégia de governança para o desenvolvimento local: o caso da comunidade Jamaraquá, Floresta Nacional do Tapajós, Brasil	Unidade de conservação; organização rural; uso sustentável; Amazônia
2021/UFPA/ PPDRGEA/Dissertação	Jose Vanderland e de Lima Rodrigues	Governança na gestão da cooperativa primavera (COOPRIMA) - estado do Pará	Agricultura familiar; autogestão; cooperativa; COOPRIMA; economia solidária; governança
2021/UFPA/ PPGGPD/Dissertação	Caio Tulio Pompeu Borges	Gestão pública municipal e a governança do arranjo produtivo local (APL) do açaí no município de limoeiro do Ajuru/PA	Arranjo produtivo local (APL); governança em arranjo produtivo local; gestão pública municipal; governança pública
2021/UFPA/ PPGEDAM/Dissertação	Suzi Carolina Moraes Rodrigues	Acordos de pesca como instituição social de governança dos territórios pesqueiros em prol do manejo sustentável dos recursos pesqueiros: o caso de Limoeiro do Ajuru-PA	Acordo de pesca; Instituições; Territórios pesqueiros; Desenvolvimento local
2021/UFT/ GESPOL/Dissertação	Raffaella da Silva Patury	Gestão municipal e pandemia da covid-19: ações da prefeitura de Palmas entre março de 2020 à março de 2021	Gestão pública; Covid-19; Palmas; saúde mental; pandemia; profissionais de saúde

(conclusão)

<b>ANO/IES PPG/GÊNERO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>PALAVRAS-CHAVE</b>
2022/UFPA/ PPGGPD/Dissertação	Rosane Marques Rosado Gomes	Governança pública: avaliação das práticas de governança em uma unidade hospitalar	Governança pública; gestão pública; governança em saúde; gestão hospitalar
2022/UNIR/ PPGA/Dissertação	Nubiana de Lima Irmão Pedruzzi	Governança pública: proposição e validação de sistema de indicadores para municípios da Amazônia legal	Governança pública; governança municipal; indicadores de governança; Amazônia legal

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no CTD-CAPES (2024).

Em 2017, a pesquisa de mestrado desenvolvida por Ferreira (2017) trata do tema da governança na perspectiva florestal, com o objetivo de avaliar os processos e mecanismos de implementação da Instrução Normativa nº 8, de 3 de novembro de 2015, pela SEMA, a fim de dimensionar os impactos dessa norma no processo de gestão ambiental de florestas secundárias no município de Dom Eliseu/PA.

No ano de 2018, a pesquisa de mestrado de Coelho Júnior (2018) toma como objeto descrever a estrutura que define a governança no Arranjo Produtivo Local do Açaí no município de Igarapé-Miri, buscando conhecer como a relação entre os agentes pode influenciar no desenvolvimento local. Já dissertação de Xerfan (2018) tem por objetivo identificar de que forma o Comitê Gestor Intersetorial de Ulianópolis-PA (CGIU) impacta nas ações do Programa Pará Profissional do município. E Farias (2018) analisa, na sua dissertação, a importância das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo e sua repercussão para o processo de governança nos municípios de Salvaterra e Soure, no arquipélago do Marajó/PA.

A tese de doutorado de Lima (2018) analisa, de forma integrada, a relação manejo adaptativo e governança local, com abordagens que podem fundamentar o manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira. Ao passo que a dissertação de Silva (2018) tem por objetivo propor uma solução jurídica eficiente para a prevenção e o gerenciamento, no âmbito do município de Ariquemes/RO, da judicialização da saúde.

Nas pesquisas de 2019, Silva (2019) analisa a gestão ambiental municipal no estado do Pará, a partir da análise das políticas de descentralização e do desempenho municipal na gestão ambiental; Saraiva (2019) trata da gestão das micro e pequenas empresas da indústria de transformação (MPEITs) e os elementos que influenciam no desenvolvimento do município de Imperatriz/MA; Tavares (2019) discute o processo de implementação do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para o quadriênio 2014-2017, no município de Imperatriz/MA à luz do federalismo brasileiro; e Aires (2019) investiga a

gestão do Programa Municípios Verdes (PMV) no combate ao desmatamento, enquanto política pública estadual no município de Óbidos/PA.

Ainda em 2019, Santos (2019) identifica o estado de gestão dos serviços de saneamento prestados nas áreas insulares do município de Belém (PA); Rocha (2019) trata da pesca artesanal e realiza um diagnóstico da atividade pesqueira no município de Mocajuba, e ressaltando a importância do melhoramento na gestão do pescado; Silva (2019) analisa o processo de gerenciamento dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Marapanim; e Costa (2019) aborda a efetividade da gestão da unidade de conservação Mosaico de Tucuruí, todos no estado do Pará.

Marçal (2019) trata dos desafios para a gestão da reserva extrativista Maracanã/PA; Borges (2019) desenvolve pesquisa acerca da gestão dos recursos hídricos na região de Santarém (PA) e suas implicações; Santos (2019) traz a abordagem da Gestão Pública Participativa, através das dinâmicas sociais do Plano Diretor de Araguaína (MA), com ênfase em 2016; e Barros (2019) estuda a associação entre os indicadores de desenvolvimento municipal e os indicadores de gestão fiscal dos municípios do Tocantins, no período de 2007 e 2016.

Nas pesquisas de 2020, Silva (2020) realiza uma avaliação multicritério de sustentabilidade fiscal e de governança de cinco capitais brasileiras integrantes da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES); Sobrinho Junior (2020) trata da governança territorial na área de proteção ambiental Algodoal-Maiandeuá, município de Maracanã (PA), enfatizando a relevância do plano de manejo na gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas; Espírito Santo (2020) analisa e compara o funcionamento da gestão dos conselhos deliberativos das Reservas Extrativistas (RESEXs) marinhas Caeté-Taperaçu e Araí-Peroba ao longo de suas trajetórias, sob a ótica da governança territorial, no estado do Pará; e Silva Neto (2020) avalia os fatores que impactam no desempenho da gestão dos municípios do estado do Pará, calculado por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

Nas pesquisas de 2021, Moraes (2021) analisa o ordenamento territorial e a governança florestal no Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (CGMA), localizado na região Oeste do Pará, no período de 2006-2018, com foco no processo de destinação das florestas públicas e a concertação social construído pelos multi-atores e suas diferentes propostas de ordenamento; Farias (2021) analisa o papel da Associação de Moradores Produtores Extrativistas Rurais de Jamaraquá (ASMORJA), e suas estratégias de governança para o desenvolvimento local na Floresta Nacional do Tapajós; e Rodrigues (2021) analisa a governança na gestão da Cooperativa Primavera (COOPRIMA) no estado do Pará.

Borges (2021) analisa a relação da gestão pública municipal com o Arranjo Produtivo Local do Açaí, sob a perspectiva da produção e comercialização, em Limoeiro do Ajuru (PA); já Rodrigues (2021) analisa o processo de criação dos acordos de pesca, sobretudo as suas implicações como mecanismos de governança territorial em prol do desenvolvimento local no município de Limoeiro do Ajuru (PA), expondo a pesca em suas vertentes simbólicas e culturais; e Patury (2021) investiga as ações da prefeitura de Palmas (TO) para o enfrentamento da COVID-19, no período compreendido entre março de 2020 a março de 2021.

Por fim, em 2022, Gomes (2022) avalia a aderência dos resultados/ação da governança em saúde na Fundação Santa Casa de Misericórdia (FSCMPA) pela mensuração das boas práticas de governança; e Pedruzzi (2022) aborda a governança pública, a partir da proposição e validação de sistema de indicadores para municípios da Amazônia legal.

A partir do mapeamento das 30 pesquisas analisadas, identificou-se diferentes abordagens em torno dos temas Governança Pública e Gestão Municipal, baseados conceitualmente sob múltiplas perspectivas teóricas e níveis de aplicação. Além das abordagens empregadas, notou-se a utilização de diferentes objetos, recursos e estratégias de análise nas pesquisas mapeadas.

Apesar de haver uma variedade de trabalhos identificados relacionados ao campo da Governança, observou-se que nenhuma das pesquisas encontradas conectou o estudo da Governança Pública ao contexto do Poder Executivo Municipal de prefeituras de duas microrregiões da mesorregião nordeste paraense, com suporte na perspectiva teórica da governança pública organizacional do TCU (Brasil, 2020), alicerçada nas balizas do Decreto da Governança Pública Federal (nº 9.203/2017), aqui proposto, revelando uma lacuna.

O trabalho que mais se aproxima dessa discussão, ainda que de forma indireta, foi o elaborado por Gomes (2022), do PPGGPD/NAEA/UFGA, que trata da mensuração das boas práticas de governança por meio da avaliação da aderência dos resultados/ação da governança em saúde na Fundação Santa Casa de Misericórdia (FSCMPA), reforçando a necessidade de aprofundando, ampliação e atualização da temática para outras instâncias organizacionais e governamentais.

Considerando o levantamento realizado, verificou-se que há uma distorção de produções do Norte sobre a temática em detrimento das demais regiões do país (Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), confirmado no número de trabalhos levantados com os mesmos descritores utilizados para a região norte, no mesmo lapso temporal, totalizando 187 trabalhos, entre dissertações, teses e artigos monográficos.

Essa distorção pode ser explicada pela pouca densidade demográfica da região, pela expansão tardia da pós-graduação na região Norte e por características socioculturais de gestão governamental de municípios em desenvolvimento na região. A partir desse quantitativo, verificou-se que a produção sobre essa temática na região é ínfima em relação as demais do país, evidenciando a relevância desta proposição, para desvelar as especificidades de municípios de pequeno porte do nordeste paraense.

A partir das percepções acerca dos desafios enfrentados pelos gestores municipais de municípios de pequeno porte, das inquietações advindas durante a especialização, e do decorrer do processo de integralização dos créditos das disciplinas do mestrado<sup>9</sup>, as quais contribuíram para o aperfeiçoamento do problema de pesquisa, suscitaram-se algumas questões norteadoras, a saber: Qual o contexto de governança pública dos municípios paraenses de pequeno porte? Como são definidos os fundamentos e conceitos da governança pública no Brasil? Como a Política de Governança Pública do TCU é difundida no contexto dos municípios? De que forma os mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) se apresentam nos discursos dos gestores/as públicos/as de municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense?

Com base nessas questões levantadas, percebeu-se a possibilidade de desenvolver esta investigação em dois municípios de microrregiões distintas, mas integrantes da mesma mesorregião, considerando as diferenças ligadas ao perfil de liderança do(a) gestor(a), o tempo de emancipação política do município; a idade do/a gestor/a, entre outros elementos revelados ao longo do levantamento de dados.

Assim, considerando a proposta de pesquisa no seio do PPGGPD/NAEA, ao suscitar o seu desenvolvimento em duas prefeituras de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, o autor deste projeto justifica o acolhimento da presente investigação pelo ponto teórico a que se destina (governança pública organizacional), conduzido pelo TCU, alicerçado na Política de Governança Pública da União (Decreto n° 9.203/2017); e por serem municípios em processo de desenvolvimento de sua estrutura burocrática, onde há carência de corpo técnico-especializado e de processo de melhoria interna de gestão governamental, o que permite identificar fragilidades e eventuais avanços, bem como propor melhorias.

---

<sup>9</sup> As principais disciplinas do programa que contribuíram foram: “Governança e Instituições Públicas” (PPGGPD0041), “Gestão Pública e Desenvolvimento” (PPGGPD0038), “Gestão de Pessoas em Organizações Públicas (PPGGPD0045), “Elaboração de Projetos Públicos” (PPGGPD0034) e “Avaliação de Políticas Públicas” (PPGGPD0021).

Ademais, a partir do entendimento a respeito da governança pública, a pesquisa permitirá ao gestor público identificar os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Além disso, a proposição desta pesquisa ganha ainda mais relevo dada a realidade dos municípios paraenses e as dificuldades enfrentadas ao desenvolvimento socioeconômico da região.

A presente dissertação está inserida na área de concentração **“Gestão Pública do Desenvolvimento”**, uma vez que se enquadra no âmbito dos processos de gestão pública existentes no Poder Público, concebendo aptidão para a intervenção na realidade social da Região Amazônica. Associa-se à Linha de Pesquisa **“Gestão Pública Municipal”**, ao tematizar instrumentos de governança pública e trazer a lume temas e questões relativas à administração pública dos municípios paraenses, tendo como objetos-alvo as instâncias de governança municipal a partir da análise em torno de duas prefeituras da mesorregião do nordeste do Pará.

Alinha-se, desse modo, aos objetivos do Regimento do PPGPD, aprovado em 2012<sup>10</sup>, expressos no seu art. 1º, que têm como premissa desenvolver a capacidade de análise e síntese de profissionais de nível Superior em Nível de Mestrado Profissional, de modo a oferecer uma visão abrangente dos processos de gestão pública para o desenvolvimento, incorporando suas dimensões ambientais, sociais, econômicas, estimulando a capacidade de crítica e criando a aptidão para a intervenção na realidade social da Região Amazônica continental, no caso desta proposição, por meio da perspectiva da governança pública, que localiza o tema **“Gestão Pública Municipal na Amazônia”**.

Nesta conjuntura, Salomon (2017) aponta que todo problema de pesquisa se coloca ao estudioso como um desafio à sua capacidade solucionadora, revestida de três tipos de relevância: operativa, contemporânea e humana. Permitindo a produção de novos conhecimentos (relevância operativa); abordando um tema atual, adequado ao estágio atual de evolução científica e se apresentando como uma necessidade da época e da região onde se realiza (relevância contemporânea); a relevância humana “representa uma característica importante na seleção deles: a utilidade acarretada para o homem, através da solução do problema” (Salomon, 2017, p. 155).

Nesse contexto, seguindo as relevâncias apresentadas pelo autor, considerando os episódios de desvios de verbas suscitados no ano de 2020, durante a vigência da pandemia da

---

<sup>10</sup> BRASIL. **Resolução nº. 4.258-A, de 22 de março de 2012**. Aprova o Regimento do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento, em nível de Mestrado Profissional (PPGPD), *Campus* Universitário de Belém. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da UFPA, 2012.

Covid-19, os gargalos decorrentes da falta de planejamento e das práticas que comprometem o uso escorreito dos recursos públicos, a exigência por mecanismos de controle, direcionamento e avaliação, com vistas à conferir economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da utilização do dinheiro público tornam-se questões imperiosas no setor público.

Além disso, considerando que os indicadores de avaliação de governança pública municipal utilizados, como o IGM/CFA, IGovP (Oliveira; Pisa, 2015) e o IGovPMun (Souza, 2018) aferem a governança com base em dados secundários, isto é, com tratamento científico prévio, esta pesquisa se justifica por objetivar alcançar resultados primários diretamente coletados no âmbito das Prefeituras Municipais selecionadas, a partir da aplicação de entrevistas com o/as gestor/as municipais.

Por outro lado, tendo em vista que o ano de 2024 marca as eleições do Poder Executivo Municipal, a oportunidade de analisar as prefeituras no ano da corrida eleitoral permite avaliar o conhecimento, a performance e o comprometimento das gestões municipais com as questões que atravessam a temática da governança pública, em especial, ao *modus operandi* com que os mecanismos de liderança, estratégia e controle são empreendidos nesses municípios.

Assim, esta dissertação assume o conceito de governança pública expresso no Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO) – 3. edição, do Tribunal de Contas da União, o qual “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão” (Brasil, 2020, p. 32), com o objetivo de orientar à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, na esteira do que define o art. 2<sup>o</sup><sup>11</sup> do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Subjetivamente, destaca-se que o interesse pessoal pela pesquisa, com ênfase na perspectiva da Governança Pública, em municípios da mesorregião nordeste paraense, tem relação com a minha trajetória de vida como morador da região, na condição de cidadão e jovem que pôde experienciar, no seio da gestão pública de um município da região, fragilidades, tendências, condutas e procedimentos inadequados à salvaguarda do interesse público e dos valores republicanos.

Mas antes disso, após a conclusão da educação básica, ingressei no curso de Direito e agucei ainda mais o interesse nas discussões teóricas durante a graduação, orientadas tanto pela

---

<sup>11</sup> Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se: “**I - governança pública** - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, p. 1).

temática da Gestão Pública e Transparência Administrativa, na perspectiva jurídica, como das políticas públicas de desenvolvimento local, na perspectiva regional, que certamente ajudaram na maturação do campo de investigação da pesquisa.

Após concluir o curso de Direito e já como advogado, ingressei em uma especialização em Administração Pública, oportunidade em que pude compreender, de modo mais acurado e analítico, a teia de conexões que o Poder Público está assentado, desde os aspectos coletivos ligados à cidadania, gestão urbana e municipal, aos mais técnicos, relacionados às finanças e economia do setor público, gestão de pessoas, macroeconomia e desenvolvimento sustentável, orçamento e contabilidade pública, políticas públicas e gestão de tecnologia, o que nutriu o meu interesse em seguir em um mestrado profissional que pudesse ampliar, de modo epistemológico e humano, meu repertório na área e estimular, ainda mais, minhas predileções à esfera pública-governamental.

Ao ingressar no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), com o aprofundamento teórico e a perspectiva interdisciplinar do curso, dividido em duas linhas de pesquisa (Gestão Pública Municipal e Gestão das Organizações Públicas), desenvolvi o interesse pela temática da governança pública por entendê-la como um fenômeno “caleidoscópico” a ser aproveitado pela gestão pública, diante dos aspectos teóricos-conceituais, institucionais e políticos intrínsecos à sua difusão global, internacional, nacional, regional e local.

A partir dos resultados desta pesquisa de mestrado, espera-se estimular a prática interdisciplinar de estudos que promovam a descentralização de conhecimentos de realidades administrativas na/da Amazônia. A proposta investigativa é relevante social e academicamente na medida em que, por meio dela, não apenas se construirá e se sistematizará novos conhecimentos sobre a região estudada, mas seus resultados poderão funcionar como termômetro avaliativo sobre os desafios à efetividade das políticas públicas na gestão pública dos municípios e as possibilidades de trabalhá-las nas prefeituras localizadas na Amazônia paraense.

#### **1.4 Objetivos**

Depreende-se que a governança pública tem sido fomentada e incentivada na gestão pública recentemente, de modo mais evidente nos níveis federal, estadual e nos municípios de grande porte, reclamando aos de menor e pequeno porte conhecerem e adotarem práticas que

permitam gerar resultados de modo sustentável, ao menor custo, com a maior economicidade, efetividade, eficácia e eficiência.

Portanto, a partir da apresentação da contextualização, delimitação e definição do problema, da relevância e justificativas que regeram, esta pesquisa tem como objetivo geral: Analisar a interpretação e a implementação dos mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) por gestores de municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, considerando as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para o alcance do objetivo geral, esta pesquisa tem os seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar o percurso sócio-histórico da governança e sistematizar os fundamentos teóricos de governança pública organizacional do TCU;
- b) Investigar o nível de compreensão dos gestores municipais sobre os conceitos e a importância dos mecanismos de governança pública organizacional;
- c) Propor recomendações baseadas nas descobertas da pesquisa para melhorar a capacitação dos gestores e a efetividades da governança pública nos municípios estudados.

### **1.5 Estrutura da dissertação**

Esta dissertação está estruturada em cinco tópicos: (1) Introdução; (2) Referencial teórico; (3) Abordagem metodológica; (4) Resultados da Pesquisa; (5) Produto; (6) Conclusão.

Na primeira seção, contextualiza-se a temática da pesquisa, a delimitação e definição do problema, as hipóteses, a justificativa, os objetivos, e a estrutura da dissertação. De modo geral, situa-se o panorama sobre o qual repousa a temática, bem como indica-se a relevância e viabilidade da investigação proposta.

O segundo item aborda os principais aspectos conceituais da governança pública, salientando seu contexto histórico, sua caracterização e a sistematização do referencial de governança pública brasileiro, capitaneado pelo TCU.

No terceiro tópico, trata-se da abordagem metodológica da pesquisa, apresentando a área de estudo, a tipologia e o universo da pesquisa, os procedimentos técnicos de coleta de dados e os meios de análise e interpretação dos dados.

No quarto tópico, apresenta-se a amostragem dos dados, com os resultados e as discussões analíticas das entrevistas, descrevendo-se os dados gerados a partir da pesquisa com as gestões municipais e com gestores/as das prefeituras selecionadas.

No quinto, são apresentadas as propostas de produto e, no sexto, as conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo, se dedica-se a apresentar os principais pressupostos conceituais da governança, para tanto, está dividido em seções de modo a permitir uma organicidade textual e, assim, favorecer uma visão panorâmica das origens, aspectos históricos e perspectivas de observação no setor público.

Nesse enquadramento, a pesquisa busca demonstrar os aspectos gerais e a relevância da identificação e aplicação da governança nas organizações públicas municipais, em particular, nas prefeituras, do modo a adotá-la como metodologia de mensuração e aperfeiçoamento da gestão pública.

### 2.1 Governança: histórico, conceituação e perspectivas de observação no setor público

Antes de conceber os aspectos conceituais e fundamentos teóricos que permeiam o termo governança e sua penetração no contexto da Administração Pública, destaca-se o caráter multifacetado, inexato e complexo imanente à sua compreensão lexical e à sua aplicabilidade material. A literatura científica é uníssona quanto à convergência de definições, por diversas instituições e atores sociais que, ao longo dos anos, buscaram conferir um significado homogêneo para um fenômeno intrinsecamente divergente.

É difícil precisar a data em que os conceitos de governança começaram a ser utilizados. Desde quando o ser humano iniciou a delegação de tarefas a outros sempre esteve presente a preocupação com a construção de mecanismos que permitissem ao delegante ter maior certeza de que suas orientações seriam observadas pelo delegado, ou seja, a criação de instrumentos que viabilizassem a redução de riscos da delegação. O incremento da complexidade das relações humanas e das incertezas do ambiente acabou por induzir a implantação de mecanismos de governança por aqueles, legítimos detentores do poder, que designavam outras pessoas para atuar em seu nome (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Advinda do grego “*kubernaein*” e do vocábulo latino “*gubernare*”, a etimologia da palavra governança apresenta como significado fundamental a noção de direção, condução, gerenciamento. Áreas como a ciência política, a economia, a administração, passando por outras áreas das ciências sociais aplicadas, interessam-se pela definição do termo governança, podendo ser analisada da perspectiva do papel e das atividades do Estado, seja por uma concepção ideológica para estabelecer as formas de parcerias e cooperações para fins de

definição de políticas públicas, seja pelas possibilidades de operacionalização da implementação de tais políticas (Meza; Moratta; Groschupp, 2016).

A palavra governança apresenta uma polissemia de significados e usos, com recentes formas e modelos (Levi-Faur, 2012), podendo ser analisada sob os mais diferentes aspectos, seja na perspectiva das relações Institucionais, nas teorias do desenvolvimento, na administração pública, nas discussões ambientais (Secchi, 2009), tornando-se um campo transversal, que inclui temas e apresenta influência das mais diversas áreas do saber científico.

Secchi (2009), em “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, salienta que a definição de governança não é livre de contestações, uma vez que tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. Para o autor, as principais disciplinas que estudam fenômenos de “governance” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

Para Martins e Marini (2014), diante dos conceitos de vários campos de conhecimento, a governança, em seu sentido público, está sujeita a um caleidoscópio de variações semânticas e conceituais que geram confusão, distorção ou o reduzem a “governo” ou “governar”. Peters (2013) acrescenta que a ênfase em governança reflete, de diversos modos, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de modo efetivo e decisivo na resolução de problemas públicos.

Historicamente, o sentido atual de governança situa-se no início do século XX, quando os proprietários de capital transferiram a gestão de seus bens e investimentos a terceiros (agentes), tendo como resultado desse distanciamento a geração de conflitos, decorrente de interesses por vezes divergentes (Elias; Fernandes, 2022).

Segundo Álvares, Giacometti e Gusso (2008), a governança remonta à década de 1930 – momento em que se percebe o distanciamento entre a propriedade e o controle. Esse movimento, inicialmente existente no setor privado, exigiu aprimoramento dos donos de empresas que passaram a administração dos seus negócios para terceiros, por meio da delegação de poder, o que aumentou os riscos dos proprietários que deixaram de ter controle efetivo sobre o que acontecia com a rotina gerencial, em especial, pela assimetria de informações em relação aos administradores.

Tais acontecimentos acabaram despertando no meio empresarial e, também, governamental, a consciência para a necessidade da criação de mecanismos que buscassem assegurar sintonia das ações dos agentes em relação aos interesses dos principais, o que confere evidência e importância ao conceito de governança ensinado no seio corporativo.

Para Aquino *et al.* (2021), a governança é mais pluralista do que o governo, pois ela é menos focada nas instituições do Estado e se assenta mais no processo e nas interações que caracterizaram o estado de sociedade civil. Os autores ainda defendem que há uma bifurcação do desenvolvimento dessa governança, enquanto um lado foca apenas no resultado; a segunda vertente busca trazer novos atores para esse cenário, uma relação mais próxima entre o estado e a sociedade civil, atentando para uma democratização dos processos (Bevir, 2010).

Ao longo dos anos foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança para que os resultados organizacionais fossem otimizados em prol do alinhamento de interesses entre proprietários/acionistas (*shareholders*) e administradores (agentes), com o objetivo de conferir conforto e segurança aos primeiros na condução administrativa de seu capital, resultado dos atores interessados/clientes (*stakeholders*) (Teixeira; Gomes, 2019).

Hitt, Ireland e Hoskisson (2012) apontam que a governança é uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante maior eficiência às decisões tomadas bem como elimina o conflito de interesses, de modo que a governança tem afetado o desempenho das organizações e, de igual modo, tem sido pauta da agenda internacional (Bovaird, 2005).

No entanto, antes de alcançar uma dimensão de destaque no setor público, a governança tem sua origem no setor privado, a partir do emprego de métodos de gestão empresarial (governança corporativa) que transformaram o modelo de tomada de decisão no ambiente das organizações e, conseqüentemente, nas relações entre Estado, mercado e sociedade (Kissler; Heidemann, 2006; Matias-Pereira, 2010; Eckert *et al.*, 2021).

O crescimento vertiginoso de empresas, impulsionado pelos efeitos do processo de globalização, ocasionou “a necessidade da separação de interesses entre aqueles que detinham o capital, também denominados “principal”, e os responsáveis pela gestão, chamados de “agentes” (Altounian; Souza; Lapa, 2020, p. 257). Desse modo, a governança corporativa insere-se no campo da teoria da agência<sup>12</sup> ou “conflito de agência”, que tem como pano de fundo a delegação de autoridade que uma parte (principal) outorga a outra parte (agente) para agir conforme seus interesses.

---

<sup>12</sup> Michael Jensen e William Meckling (1976) são considerados os precursores da *Theory of the Firm*, tendo sucedido os estudos preliminares a respeito da separação entre gerentes e proprietários das grandes empresas desenvolvido por Berle e Means (1932), como capaz de desviar o comportamento das empresas do objetivo de maximização de lucros. Essa abordagem foi ampliada posteriormente por Cyert e March (1963), os quais detalharam os objetivos conflitantes que poderiam ocorrer entre departamentos ou divisões nas grandes corporações diversificadas. A perspectiva contratualista da firma/agência, desenvolvida sob a ótica institucionalista de Coase (1937), integrou a teoria da agência desenvolvida por Jensen e Meckling, recolocando a questão da separação entre propriedade e gerência no interior da firma sob o enfoque da relação principal/agente (Scherer, 2003).

A teoria da agência vai moldar a governança corporativa e o comportamento dos atores no mercado nos anos 80 e 90, criando uma realidade que a valida *a posteriori* (Scherer, 2003). O desenvolvimento paulatino da “teoria da agência”, aliado às condições proporcionadas pelo surgimento de liquidez nos mercados de títulos corporativos, pouco a pouco, reforçou a visão da empresa como um ativo financeiro.

Para Scherer (2003), é a partir do desenvolvimento das inovações financeiras e da desregulamentação dos mercados financeiros que essa visão teórica ganha dimensão efetiva. Isso ocorre porque o elemento de coerção central para os gerentes passa a ser a possibilidade de troca de controle acionário daquelas empresas que apresentam resultados insatisfatórios do ponto de vista do acionista, dentro do modelo de governança corporativa que começa a ser esboçado.

Os escândalos corporativos do final do século XX colocaram em evidência a necessidade de mudanças organizacionais no seio dos mercados de capitais e dos grandes conglomerados financeiros, que realizavam vultosos investimentos em companhias e eram surpreendidos com fraudes e vulnerabilidades institucionais que resultaram não apenas em prejuízos milionários, mas refletiram na própria sobrevivência empresarial.

A formalização dos primeiros padrões mundiais de governança, visando à proteção corporativa, decorre dos escândalos financeiros das décadas de 1980 e 1990, impondo novos mecanismos e estruturas de controle. Documentos como o *Cadbury Report* (Relatório da Comissão sobre os Aspectos Financeiros de Governança Corporativa), publicado na Inglaterra, em 1992, pelo Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance; e o Internal Control – Integrated Framework, publicado no mesmo ano nos Estados Unidos da América (EUA), pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), foram os primeiros insumos a inaugurarem um sistema regulatório voltado à governança corporativa.

Adiante, outro marco regulatório de governança corporativa foi o documento de Diretrizes para Empresas Multinacionais (1999), da OCDE, que estabeleceu recomendações dirigidas pelos Estados-membros às empresas com o objetivo de assegurar o alinhamento das atividades corporativas com as políticas governamentais, de modo a fortalecer a confiança entre as empresas e as sociedades com vistas a melhorar o ambiente de investimento transnacional, com princípios e padrões voluntários para uma atuação empresarial consistente com as leis e os padrões internacionalmente reconhecidos, na intenção de universalizar um conjunto de práticas de governança (Mazalli; Ercolin, 2018).

A Lei *Sarbanes-Oxley*, aprovada em 2002 pelos EUA, em decorrência de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas, ratificadas por empresas de auditorias, com impacto mundial, visando melhorar os controles necessários à garantia da fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros; e a criação do European Corporate Governance Institute (ECGI), com o objetivo de promover as melhores práticas de governança corporativa, por meio de pesquisas científicas independentes e de fóruns para debate e diálogo entre acadêmicos, legisladores e profissionais, focando nas principais questões de governança corporativa; foram marcos importantes que refletiram a crescente preocupação de diversos países com aspectos relacionados à governança (Brasil, 2020).

Preocupações com a conformidade legal e ética, prestação de contas e resultados com responsabilidade, transparência e veracidade das informações prestadas às partes interessadas, discernimento de justiça nas tomadas de decisão da empresa e punição severa às fraudes causadas pelas administrações foram os principais pressupostos que constituíram a expansão da governança corporativa e governamental, patrocinada por instituições como a OCDE, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (World Bank).

Para a OCDE, a definição de governança se refere ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa (OCDE, 2013), de modo que a governança pública seria o exercício dessas funções pelo Estado, seja na forma administrativa direta ou indireta. A governança pública possui, portanto, para a OCDE, princípios essenciais para que as políticas públicas atendam ao interesse público, como a transparência, a participação da sociedade e a integridade, essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública (Thorstensen; Nogueira, 2020).

Segundo o Banco Mundial, a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento (World Bank, 1994).

Desse modo, a governança, em sua dimensão primacial, emerge no campo das organizações privadas, em uma abordagem corporativa, visando assegurar a sustentabilidade da empresa, dos negócios, com o objetivo de restringir eventuais episódios de corrupção nas organizações por meio da criação de estruturas de controle, representado pela figura dos conselhos de administração, fiscal, gestor etc.

Assim, tais acontecimentos denotam a diversidade de conceitos que tentam explicar a Governança Corporativa, os quais podem representar uma espécie de sistema, um conjunto de mecanismos ou estruturas de poder pelas quais as corporações ou organizações são dirigidas.

Nessa direção, Nardes, Altounian e Vieira (2018) apontam como pressuposto fundamental da governança corporativa a premissa de que os recursos devem ser aplicados de modo eficiente em função da missão e dos objetivos da organização, para viabilizar o melhor resultado para os “principais”, “agentes” e demais partes interessadas (*stakeholders*), e fazem a seguinte indagação: “Seria possível visualizar uma relação “principal” – “agente” para o controle das ações do Estado? Quem é o “principal” quando falamos do Estado? Quem são os agentes?” (Nardes; Altounian; Vieira, 2018, p. 131).

Galvão, Gil e Oliveira Júnior (2016) explicam que o relacionamento de agência governamental como principal abordagem formal para governança corporativa/governamental é o que guia a lógica da agência pública/governamental. Os autores sustentam que essa lógica ocorre “como um contrato no qual uma ou mais pessoas da equipe do novo governo (o principal)” engaja(m) outra(s) pessoa(s) da administração pública [...] (o agente) para desempenhar tarefas em favor do interesse público” (Galvão; Gil; Oliveira Júnior, 2016, p. 92).

Assim, as delegações que insurgiram no setor privado, tanto no ambiente interno das organizações, quanto externamente, impactaram o mundo dos negócios em nível global, sendo incorporadas pela doutrina internacional as expressões *governance*, *principal* e *agent*, utilizadas para a explicação da governança, com significados ampliados diante das múltiplas interpretações e aplicações cabíveis ao tema (Nardes; Altounian; Vieira, 2018). A Figura 3, a seguir, ilustra a relação agente-principal, intrínseca à gênese histórica da governança.

**Figura 3** – Relação principal-agente.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A Figura 3 denota a ideia de que o “principal”, representado pelo papel do chefe, dirigente, mandante, transfere poderes ao “agente”, representante, administrador, comissário, para que atue em nome daquele sem perda de domínio, autoridade e controle do principal. A imagem do agente exigia profissionais com competências e habilidades para garantir desempenho, performance e resultados às organizações.

Nardes, Altounian e Vieira (2018) apontam que é no panorama histórico de uma nova construção de sistemas de transferência de poderes e responsabilidades no setor privado que a

“Teoria da Firma” defendida por diversas correntes de economistas ao longo da história, a exemplo de Coase, Penrose, Marshall e Schumpeter, acampa a ideia de que a dinâmica do capitalismo acabou por exigir a organização de recursos no âmbito das empresas para o aproveitamento dos profissionais naquelas funções em que estivessem mais bem capacitados.

O aperfeiçoamento dos processos de produção, a necessidade de ganhos de escala para a redução de custos e o aumento da competição nos mercados acabaram por afastar aqueles que não possuíam adequado conhecimento a respeito do negócio ou capital suficiente. Nesse contexto, os donos do capital se colocaram em posição separada da organização, visualizando nela um instrumento para aumentar suas riquezas (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Essa dimensão de produtividade, obtenção de lucro e geração de resultados pretendida a partir dos preceitos da governança corporativa permitiu que não apenas o mercado buscasse a eficiência, a diminuição de custos e a maximização dos ganhos, mas refletiu de modo decisivo para a transformação do ato de administrar, que passou a considerar uma série de pressupostos estruturais, com forte influência para o desenvolvimento da governança no setor público.

Para Pereira (2012), as organizações públicas e as corporações enfrentam os mesmos “conflitos de agência”, tendo como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão. Melo (1996) acrescenta que os problemas agente-principal estão no centro da vida democrática de dois modos essenciais: na questão da representação política e na relação entre governantes e a burocracia - ou seja, como os governantes (incluindo o Executivo e o Legislativo) controlam a burocracia.

Assim, os primórdios da governança se encontram na formação das primeiras sociedades empresárias organizadas, refletidas no contexto da governança corporativa, a qual se ancora na definição de regras que orientam o relacionamento dentro de uma empresa, dos interesses de acionistas, administradores e demais envolvidos no processo de administração empresarial (Mazalli; Mercolin, 2018).

Desse modo, a preocupação refletida na governança corporativa a respeito da necessidade de mecanismos mais eficientes que garantam aos acionistas a entrega segura de seus investimentos (Oliveira, 2015) irradia no setor público, com ênfases diferentes, embora convergentes. Adquirida importância no debate contemporâneo em torno da reforma do Estado (Melo, 1996), a governança pública se constituiu, ao longo dos anos, pelos efeitos da crise do Estado moderno.

Para Bertoncini e Presente (2021), a construção de uma noção de governança da Administração Pública está atrelada à compreensão das alterações dos modelos de gestão estatal, em especial o movimento de transposição do modelo burocrático, pautado por uma

racionalidade jurídico-formal proposta por Max Weber, pela reforma do Estado concebida por um movimento conhecido como gerencialismo, ou ainda como *New Public Management*, em vias de sua aproximação com práticas de gestão típicas da iniciativa privada, pautada na busca pela eficiência, até seu declínio.

Os autores advertem que, apesar da preocupação do gerencialismo com a eficiência administrativa, o que se verificou, não apenas no Brasil, foram efeitos diversos ao que se propunha, e é com base nessa constatação que se dá a construção de um projeto de governança da Administração Pública, como superação do modelo gerencial (Bertocini: Presente, 2021).

Nesse contexto, o destaque aos três principais modelos de gestão que se estabeleceram no decorrer dos processos de transformação da administração pública fornece subsídios à compreensão do desenvolvimento de novos arranjos que buscaram conferir melhor desempenho à atuação estatal. O marco epistemológico delineado ao longo dos anos classifica os modelos em: patrimonialista, burocrático e gerencial.

Baseada nos modelos de Estados Absolutistas, a administração pública patrimonialista se caracteriza pela prevalência de práticas clientelistas, onde prevalece o imaginário do privado absorvendo o público (Campelo, 2013). Para Pereira (2001), ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder (1957/75)* as características do Estado Patrimonial, usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista.

O PATRIMONIALISMO, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo — o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados (Faoro, 2001, p. 101).

O patrimonialismo pulveriza-se num localismo isolado, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista (Faoro, 2001). A utilização dos poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens pessoais dos mandatários do poder.

Há, na literatura brasileira especializada, robusta demonstração das características que põem interrogações à atuação dos governos no trato da coisa pública, para além da definição de “patrimonialismo” (Faoro, 2001), como a partir das noções de “homem cordial” (Holanda, 1995), “corporativismo, clientelismo e insulamento burocrático” (Nunes, 2017), “coronelismo” (Leal, 2012), “corrupção dos tolos” e “corrupção real” (Souza, 2019), dentre outros que ajudam na compreensão do fisiologismo político brasileiro que acampou e ainda permeia o processo de desenvolvimento da gestão pública.

No modelo burocrático, por sua vez, a partir de 1930, com a primeira reforma administrativa, no Estado Novo, objetivou-se instaurar no País uma estrutura de serviço público calcada nos moldes da burocracia weberiana, com base nos princípios de mérito e da impessoalidade, em substituição as características patrimonialistas predominantes até aquela época no Brasil (Meza; Moratta; Groschupf, 2016).

A criação do Departamento de Serviço Público (DASP), em 1938, pelo Decreto-lei nº 579, com a finalidade de promover a máquina administrativa nos padrões weberianos a partir dos princípios de impessoalidade, formalismo e profissionalismo é uma das principais marcas do modelo burocrático idealizado no Brasil, por influência dos moldes do racionalismo-legal weberiano.

O DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações (Pereira, 2001).

Na tentativa de distinguir do patrimônio estatal as amarras clientelistas do patrimonialismo, com o modelo burocrático, houve a remodelação da arquitetura institucional do Estado brasileiro, como a profissionalização dos serviços, por meio da instrumentalização do ingresso de funcionários nos quadros da administração pública através de concursos públicos; a substituição de critérios eminentemente políticos por critérios técnicos e; a valorização da especialização, antepondo competências profissionais a frente de afinidades pessoais.

Com a pretensão de descentralizar e flexibilizar as estruturas burocráticas do Estado brasileiro, na segunda reforma administrativa, o Decreto-Lei nº 200/1967 inaugurou os primeiros passos do modelo gerencial na administração federal, baseado na descentralização político-administrativa (Meza; Moratta; Groschupf, 2016). Estruturas paralelas (empresas estatais, fundações, autarquias), patrocinadas pela ampliação dos setores paraestatais, incentivo à atuação de empresas junto ao governo e a busca por eficiência administrava carimbam o movimento gerencial nacional do início da década de 1970.

De acordo com Abrucio (1997), quatro fatores socioeconômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo e deram azo ao surgimento do modelo gerencial: a) a crise econômica mundial, iniciada com as crises do petróleo em 1973 e 1979, na segunda crise do petróleo; b) a crise fiscal, que enfraqueceu os alicerces do antigo modelo de Estado; c) a “ingovernabilidade” que atingiu os governos; e; d) a globalização e todas as transformações tecnológicas que alteraram a lógica do setor produtivo e afetaram o Estado.

Logo, o *managerialism* surgiu em substituição ao modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado, embora as condições materiais não fossem suficientes para sustentar a sua defesa (Abrucio, 1997). O projeto de reforma do Estado, irradiado nos governos neoliberais da primeira-ministra britânica Margaret Thatcher e do presidente estadunidense Ronald Reagan, demonstram a caricatura de um movimento caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa, seja na Europa ocidental, no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo (Abrucio, 1997).

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está associada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990 (Paes de Paula, 2005). A Reforma Gerencial de 1995, tida como o segundo momento do gerencialismo, marcada pela figura do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), capitaneado pelo então ministro de Administração Federal e Reforma do Estado Bresser-Pereira (1995-998), foi, e continua a ser, nas palavras do então ministro, “uma resposta aos desafios apresentados pela transformação do Estado brasileiro em um Estado social, depois da transição democrática de 1985” (Bresser-Pereira, 2001a, p. 3).

Nesse contexto, conforme aponta Cavalcante (2017), a nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado, propagando um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público, com o fito de obter melhores desempenhos à ação estatal.

Trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Cavalcante, 2017, p. 13-14).

Como marca desse período, o PDRAE, instituído no então extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi o principal símbolo da estratégia de transição para uma administração pública gerencial, e objetivou servir de instrumento para a garantia de maior governabilidade, tendo como elementos de destaque a setorização do Estado por meio da divisão em núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado, com destaque para a eficiência por meio do controle de resultados, descentralização administrativa, privatização e publicização.

De acordo com Leite (2021), a Reforma de 1967 foi uma reação à centralização excessiva da burocracia oriunda do DASP, mas também foi considerada responsável pela

excessiva fragmentação da administração pública, no contexto da Constituição de 1988, o que acabou culminando para a Reforma Gerencial de 1995.

Assim, sob a influência da ideologia neoliberal e da narrativa em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade, materializada em um conjunto de teorias econômicas e valores normativos, o *New Public Management* (NPM) foi um amplo movimento reformista da administração pública, considerado condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado, de desregulamentação e nas formas de atuação estatal (Cavalcante, 2017).

O NPM surge com maior ênfase nos países anglo-saxões, fundamentando-se em uma narrativa ideológica que aglomera pressupostos da teoria da escolha racional (*Public Choice Theory*) e da teoria de economia organizacional para fundamentar um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico, dominante nos governos ocidentais e, assim, propor reformas baseadas nas doutrinas de cunho neoclássico ou neoliberais, no âmbito das ciências econômicas. Em outras palavras, mudanças direcionadas à reconfiguração do papel do Estado (Cavalcante, 2017).

O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas (Abrucio, 1997).

Para Pereira (2001b), o retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. A extinção do DASP em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), extinta em 1989, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República e o renascimento do DASP, 1990, com a criação da Secretaria da Administração Federal (SAF), da Presidência da República, incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993, são reflexos da metamorfose que permeou o Brasil após uma série de mudanças favorecidas pelo gerencialismo.

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durou muitos anos no Brasil. Passou por avanços e retrocessos. Enfrentou a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado (Pereira, 2001).

Assim, considerando o itinerário de mudanças ocorridas na administração pública na América Latina e, em especial, no Brasil, por influência do neoliberalismo e dos influxos

teóricos e incursões epistemológicas em torno do gerencialismo e do corporativismo do setor privado, a solução para os problemas de crise do Estado através de medidas que previam reformas com vistas à estabilização da economia, ao fortalecimento da democracia e redução das desigualdades sociais e intrarregionais reconfigurou o panorama da atividade estatal, conectando tendências do mercado, articuladas no cenário nacional e internacional.

Desse modo, considerando que a governança se fortalece na medida em que o Estado transformava sua relação com a sociedade, e o Estado Nacional modificava suas relações no seu território e com outros países, articulando novos padrões de interação entre organizações, empresas e indivíduos, são incontestáveis os contornos que a governança alcança em todos os níveis de comando decisório (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Em face das confusões conceituais em torno da temática, as definições para governança apresentam uma miscelânea de concepções que incluem aspectos formais, processos, atores, práticas, modelos, sistemas e instrumentos voltados à promoção do interesse público, e afetas à arena das decisões políticas. De modo a elucidar esse universo de significados, o Quadro 2, a seguir, proposto por Paludo e Oliveira (2021), busca indicar os principais entendimentos a respeito do termo, tanto concebido por estudiosos e pesquisadores, quanto por entidades que se dedicam à temática da governança.

**Quadro 2** – Definições de governança.

(continua)

AUTOR	DEFINIÇÃO
Pereira (1998, p. 33)	Capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas.
Rezende (2003, p. 147)	A Nova Governança Pública também pode ser chamada de <i>New Public Management</i> (NPM).
Silva (2006, p. 3)	Governança está relacionada a governo; assim, Governança corporativa, refere-se ao sistema pelo qual os órgãos e os poderes são organizados dentro de uma empresa.
Bursztyn <i>et al.</i> (2010, p. 79)	Ferramenta de análise de políticas públicas, a Governança ajuda a entender os fatores que organizam a interação entre os atores envolvidos, a dinâmica dos processos e as regras de jogo político, na formulação e implementação de políticas.
Ivanyna e Shah (2011, p. 62)	Governança é um método ou sistema de governo, é o exercício de autoridade e controle para preservar e proteger o interesse público e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
Nespolo <i>et al.</i> (2011, p. 1)	Governança pode ser vista como uma ferramenta de gestão que contribui para a transparência das demonstrações contábeis de uma companhia, agregando confiabilidade.
De Sá <i>et al.</i> (2017, p. 206)	Em termos atuais, Governança seria a necessidade de diminuir riscos, reduzir complexidades, controlar e governar os fatos naturalmente necessários e contingentes, transformando a complexidade desorganizada

(continuação)

AUTOR	DEFINIÇÃO
	em organizada.
Silva <i>et al.</i> (2013, p. 251)	Destaca-se a temática da Governança, um modelo de gestão que enfatiza a transparência e <i>accountability</i> .
Kah (2014, p. 168)	Governança é a soma das várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns.
IFAC (2014, p. 8)	A Governança consiste nos arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
Santos e Giovanella (2014, p. 624)	A Governança deve envolver o modo de exercício de autoridade e os processos para inserir os interesses sociais na agenda.
IBGP (2014)	Sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados.
TCU (2014)	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
Mendes <i>et al.</i> (2015, p. 3)	Governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas.
Eyerkauffer <i>et al.</i> (2016, p. 2)	A Governança Pública, ou a também chamada <i>New Public Management</i> – NPM, procura imprimir maior eficiência e agilidade à administração pública.
CJF (2016, p. 41)	Governança é um conjunto de práticas de gestão que permite às organizações melhorar sua capacidade de transformar suas políticas públicas em ação concreta, com melhores serviços para a sociedade.
IBGC (2016)	Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas.
Ribeiro <i>et al.</i> (2017, p. 1077)	O conceito de Governança é associado a processos político-negociais de identificação de necessidades e construção de objetivos e/ou políticas, onde a efetiva implantação e a garantia de influência e conhecimento sobre os resultados a seus legítimos interessados são condições fundamentais.
GPGP (2017, p. 39)	Governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.
Vieira e Barreto (2019, p. 12)	É uma ideia que pode ser aplicada na gestão pública, porém tem um caráter mais conceitual do que prático, pois não apresenta um passo a passo de como deve ser realizada.
Paludo (2020, p. 229)	É a estrutura que abraça os processos de direção e controle, que estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes), os proprietários ( <i>shareholders</i> ) e as partes interessadas ( <i>stakeholders</i> ) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses dos proprietários e das partes interessadas.

Fonte: Paludo e Oliveira (2021).

A variedade de definições evidencia o bulício conceitual que circunda o vocabulário da governança. Em muitos casos, a associação com modelos de gestão, práticas, ferramentas, sistemas e construção ideológica, reúnem aspectos que giram em torno da promoção do interesse público, de modo multifacetado, construído por diferentes grupos, instituições e segmentos da sociedade.

Como se vê, as definições de governança contemplam diversos aspectos, perspectivas de análise e áreas, de maneira que o conceito de governança é substantivo, isto é, deve-se considerar uma gradação quando analisado cada caso concreto. A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou então no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Diante desse cenário, não é forçoso recordar as atividades que Guy Peters (2010, p. 7-8, grifo nosso) elegeu para o sucesso da governança, a qual requer:

I. **Definição de objetivos** – governar é dirigir e requer conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir. A governança efetiva requer a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.

II. **Conciliação e Coordenação de objetivos** – cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem os próprios objetivos, assim, para governança efetiva é preciso estabelecer prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com as prioridades definidas.

III. **Implementação** – as decisões tomadas nas etapas acima devem produzir efeitos e requerem alguma forma de implementação, para tanto é preciso desenvolver capacidade no setor público para implementar programas. Essa etapa envolve os atores governamentais e também pode envolver atores sociais.

IV. **Feedback e accountability** (avaliar e prestar contas) – indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações. Isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a accountability democrática. Desta forma, algumas formas de feedback devem ser desenvolvidas dentro dos arranjos governamentais.

Nesse seguimento, alinhado aos pressupostos de Peters, diversos organismos internacionais traduzem o conceito de boa governança (*good governance*) como o processo de mensuração da forma como as instituições públicas conduzem os assuntos públicos e gerem os recursos públicos à garantia dos direitos humanos, livre de corrupção, abusos e toda e qualquer forma de violação ao estado de direito.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a boa governança trata da concessão e gestão dos recursos para responder aos problemas coletivos, que são caracterizadas pela participação, transparência, responsabilidade, estado de direito, eficácia e equidade. Já para OCDE, abrange o papel do poder público em estabelecer um ambiente adequado para que os operadores econômicos funcionem e determinar a distribuição adequada dos benefícios, assim como o relacionamento entre o governante e o governado. O

Banco Mundial, por sua vez, considera a elaboração de políticas abertas e transparentes; uma burocracia imbuída de ética profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; e uma sociedade civil forte participante dos assuntos públicos.

Desse modo, não existe uma única forma ou caminho para se estudar e abordar o tema da governança pública, existem várias lentes para se olhar o mesmo problema, e cada uma delas pode trazer resultados diferenciados. Logo, como forma de conferir validade à escolha desta pesquisa, foi adotado o conceito de governança pública do TCU, definido do Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), 3. edição (2020).

A adoção deste conceito leva em consideração o pioneirismo do TCU no processo de convergência das normas internacionais de aperfeiçoamento da gestão pública, sendo uma das primeiras instituições a avaliar periodicamente a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, destacando o papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública. O desafio da seção a seguir é revelar a sistematização da governança pública no Brasil e reconhecer o seu principal protagonista.

## **2.2 Sistematização da governança pública no Brasil**

O movimento global de Reforma do Estado, iniciado na década de 1970 e consolidado ao longo dos anos de 1990, ressignificou o papel do governo para o enfrentamento da crise econômica, com reflexos no Estado e nas estruturas de governança. Esse cenário, desenvolvido, sobretudo, a partir de 1980 diante do avanço da globalização incentivou os organismos internacionais a promover discussões a respeito do desenvolvimento.

A isso, soma-se o tema da participação social, do controle fiscal, do pluralismo político e o respeito aos direitos humanos que permeou a narrativa internacional a respeito do desenvolvimento e das capacidades estatais. A promoção, direção e regulação das redes de políticas públicas, a qualidade do governo e o estabelecimento dos sistemas de governança sustentáveis com aprimoramento dos processos decisórios são tônicas que ganham força nesse cenário, no qual o Brasil se figura (Vieira; Barreto, 2019).

Nesse contexto, com a Nova Gestão Pública, o país redesenha estruturas e processos visando o alcance de resultados, o estabelecimento de parcerias e o compartilhamento de responsabilidades com organizações privadas (parcerias público-privadas), trazendo à tona o papel do terceiro setor para a execução de políticas públicas, qualificando, desse modo, o conceito de governança na diretriz da reforma estatal, com vistas a um estado mais gerencial e menos burocrático.

No Brasil, o processo de sistematização da governança pública foi influenciado, inicialmente, pela atuação dos órgãos reguladores sobre a governança corporativa no setor financeiro, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia federal responsável por regulamentar o mercado de capitais; a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), que coopera para assegurar boas práticas de Governança; e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização da sociedade civil, criada em 1995, referência nacional e uma das principais no mundo em governança corporativa.

O movimento criado para a melhoria da Governança Corporativa no Setor Privado foi baseado em princípios e valores estabelecidos que se desdobraram em modelos de boas práticas. No entanto, as práticas de governança corporativa são distintas em cada país, uma vez que são dependentes do clima social, político, econômico, corporativo e regulatório existentes, de modo que não há um modelo unívoco, e sim uma plêiade de modelos adequados à realidade de cada país (Borges; Serrão, 2005).

À vista disto, a governança pública emerge dos efeitos exitosos conquistados na gestão das empresas corporativas, pois assim como os conglomerados empresariais, o Estado executa suas ações por meio da atuação de órgãos e entidades e, considerando que a nova gestão pública não foi capaz de trazer resultados satisfatórios aguardados, a governança pública coloca-se como uma nova forma de repensar os novos modelos de gestão (Neves; Guimarães; Meneses Júnior, 2017).

Movimento de consenso internacional, a adoção de práticas de governança nos governos e nas instituições públicas ultrapassou a perspectiva existente, até então, nas organizações privadas (Nardes; Altounian; Vieira, 2018). O movimento propagado pelo Banco Mundial, no final da década de 1980, quando a agenda pública coloca a expressão governança no centro do debate e fomenta o seu desenvolvimento na administração pública com ênfase em estudos como “*Governance and Development*”, divulgado em 1992, comprova a importância da ação de instituições internacionais para o amadurecimento do que hoje se denomina *Good Governance* ou Boa Governança no Brasil.

Melo (2014) argumenta que a nova governança pública está embasada na relação estado-cidadão, em que o cidadão é dotado de *empowerment* de modo a participar mais dos processos e não apenas por meio da escolha de seus representantes por meio do voto, tendo o cidadão o poder de influenciar o processo de tomada de decisão e a formulação de políticas públicas. A boa governança pressupõe que o governo conduza os objetivos, o que requer conhecimento sobre o destino que se quer alcançar, função essa que pode ser exercida apenas pelo Estado, mas que pode envolver atores sociais (Peters, 2010).

Nesse aspecto, o governo, por sua vez, exerce um papel político fundamental na sociedade e uma expressão predominante dos interesses coletivos (Peters, 2010), devendo atuar com máxima capacidade de gestão visando a entrega dos serviços necessitados e esperados pela sociedade. Peters e Pierre (2000) destacam que a administração pública, compreendendo tanto os que trabalham para o governo quanto suas atividades, é essencial para a governança efetiva e para o fornecimento dos serviços públicos, e a expertise da burocracia pode ser crucial para a qualidade das políticas públicas.

O governo é reconhecido como indutor do desenvolvimento e agente capaz de garantir o alcance dos resultados para os cidadãos, dentro do contexto em que os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de governança, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos (IPEA, 2011).

A adesão e o reconhecimento a princípios e boas práticas, mediante discussões sobre as formas de controle das operações governamentais, coloca o Estado em uma posição de agente catalisador para a disseminação de ações de governança, que vão de aspectos como o estímulo à inserção de forças produtivas locais até perspectivas que melhorem a capacidade competitiva do Estado à nível internacional (Matias-Pereira, 2010; Olivieri; Nestlener; Paiva Junior, 2018).

Organismos internacionais como a International Federation of Accountants (IFAC)<sup>13</sup>, The Independent Commission for Good Governance in Public Services, composto pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)<sup>14</sup>, a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)<sup>15</sup>, o relatório de NOLAN<sup>16</sup> e a OCDE<sup>17</sup> promovem, ao longo dos anos, incentivos à boas práticas de governança, de modo multidimensional e inter-relacionado.

---

<sup>13</sup> Através do comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores (IFC), por meio do *Public Sector Committee* (PSC), o IFAC divulgou o Estudo 13, que estabelece um catálogo de princípios e práticas de boa governança mediante diretrizes e recomendações de governança para entidades do setor público. (IFAC, 2001)

<sup>14</sup> A CIPFA alia a boa governança à boa gestão financeira pública, destacando princípios em conjunto com o IFAC, os quais já resultaram no desenvolvimento de um *framewok* internacional de boa governança, de modo a incentivar a adoção de práticas que melhorem o alcance de resultados (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2020).

<sup>15</sup> A INTOSAI, entidade não-governamental de caráter consultivo, considera a auditoria interna e externa como mecanismo da Governança Corporativa, de modo que reforça a necessidade de fortalecer a auditoria governamental independente no seio da governança pública (INTOSAI, 2004).

<sup>16</sup> A contribuição do Relatório de NOLAN (1997) à governança pública refere-se à publicação de normas de conduta para a vida pública, abordando temas ligados à corrupção, ética e ação imparcial. São 7 os princípios da vida pública previstos no relatório: interesse público, integridade, objetividade, “accountability”, transparência, honestidade e liderança (NOLAN, 2007).

<sup>17</sup> A OCDE busca fortalecer políticas governamentais com as atividades do setor privado, conduzindo iniciativas para melhorar a esfera do investimento transnacional, aumentando a confiança mútua entre os governos e as corporações (OECD, 2004).

No projeto de construção de uma boa governança, conforme Matias-Pereira (2010), princípios basilares foram sendo elaborados e quatro se distinguiram: relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; e prestação de contas com responsabilidade.

Participação, estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, eficiência, eficácia, efetividade e prestação de contas são consideradas, por Calame e Taalmant (2001), as principais características da boa governança.

O aprimoramento da administração pública brasileira, somada aos influxos promovidos, especialmente, pelo gerencialismo da década de 1990, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir do processo de reconstrução da gestão pública nacional, baseado em modelos modernos e racionais, fez com que o país se adequasse às boas práticas de governança, de modo a incentivar a economia nacional, resultando, para setores empresariais, em um ambiente de negócios favorável.

A criação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), intitulado, em 1999, de Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)<sup>18</sup>, foi uma medida que trouxe contribuições para a disseminação de práticas e discussões sobre o tema no país, tendo como objetivo principal influenciar e promover adoção de práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015).

O IBGC recomenda quatro princípios básicos da boa governança corporativa a serem implementados nas organizações: transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (*compliance*) (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015). O Quadro 3, a seguir, define o significado de cada princípio.

---

<sup>18</sup> Organização sem fins lucrativos dedicada exclusivamente à promoção da governança corporativa no Brasil, e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no País. Tem como objetivo, influenciar os protagonistas da nossa sociedade na adoção de práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015).

**Quadro 3** – Princípios da boa governança corporativa.

<b>Princípio</b>	<b>Definição</b>
Transparência ( <i>disclosure</i> )	Viabilizar a disponibilização das informações às partes interessadas, especialmente aquelas prescritas nos dispositivos legais.
Equidade ( <i>fairness</i> )	Tratar com justiça todas as partes interessadas de acordo com as necessidades, interesses e expectativas.
<b>Princípio</b>	<b>Definição</b>
Prestação de contas ( <i>accountability</i> )	Prestar contas daquilo que lhe foi delegado, devendo a contabilidade, nesse ponto, ser realizada de modo proativo e confiável.
Responsabilidade corporativa ( <i>compliance</i> )	Exigir dos agentes de governança o respeito à sustentabilidade e o zelo pela viabilidade econômico-financeira.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em IBGC (2015).

Apesar da sua adoção ser facultativa, a influente tendência da governança corporativa representa um grande avanço para o aperfeiçoamento, a responsabilização, a sustentabilidade e o compromisso social no ambiente corporativo brasileiro, vocação que reforça o desenvolvimento de práticas que favorecem a melhoria e o aprimoramento organizacional, reflexo que alcança o setor público.

Nesse contexto, conforme Nardes, Altounian e Vieira (2018), a governança nacional está construída em um arcabouço complexo de normas e regras, sendo a Constituição Federal de 1988 a base de todo esse alicerce normativo, de forma que a operacionalização da governança se encontra espalhada em diversas leis específicas que disciplinam pontos importantes como as finanças públicas, o planejamento governamental, a responsabilidade na gestão fiscal, a transparência, dentre outros aspectos afetos à agenda governamental.

Com o intuito de apresentar a sedimentação da governança pública na legislação nacional, o quadro 4 a seguir apresenta os principais marcos legais que convergem, direta e indiretamente, para o desenvolvimento da governança nas organizações públicas brasileiras, estruturado em ano, marco legal, identificação normativa e teor legal.

**Quadro 4** – Marco legal da governança pública no Brasil.

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Identificação</b>	<b>Teor</b>
1964	Lei nº 4.320/1964	Lei de Finanças	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos entes federativos, demandando dos gestores públicos: planejamento e equilíbrio financeiro, conduta transparente, austera e adesão ao controle interno.
1967	Decreto nº 200/1967	Organização da Administração Federal	Dispõe sobre a organização da administração federal direta e indireta, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e elenca como princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

(continuação)

Ano	Marco legal	Identificação	Teor
1988	Constituição Federal	Carta Magna	Prevê instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), e estabelece que o Estado, enquanto regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado
2000	Lei nº 101/2000	Lei de Responsabilidade e Fiscal	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
2007	Lei nº 6.021/2007	Lei da Governança Corporativa nas Estatais	Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), e dá outras providências.
2011	Lei nº 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Obriga os Órgãos e entidades ao poder público a realizar a gestão transparente da informação, de modo a permitir o amplo acesso e divulgação de dados públicos e garantir sua permanente disponibilidade e integridade.
2013	Lei nº 12.846/2013	Lei Anticorrupção	<i>Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de ato contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, com a responsabilização objetiva da pessoa jurídica e Lei.</i>
2016	Lei nº 13.303/2016	Lei das Empresas Estatais	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da <i>administração pública</i> .
2017	Decreto nº 9.203/2017	Lei da Governança Pública Federal	<i>Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</i>
2021	Lei nº 14.133/2021	Nova Lei de Licitações e Contratos	<i>O art. 11, parágrafo único da NLLC determina que o responsável pela governança das contratações deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia</i>

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A quantidade e a diversidade de legislações que contribuem para a adoção da Governança Pública indicam o fenômeno que a sua disseminação avoca no seio da administração pública. Sob diferentes contextos, é possível identificar, direta ou indiretamente, influências, diante do avanço no corpo de conhecimentos e nas normas criadas para auxiliar na construção de boa governança corporativa e boa governança pública no país (Brasil, 2020).

Para Nardes, Altounian e Vieira (2018), embora não se possa acreditar, de fato, que a edição de leis sejam o remédio para todos os males, há que se considerar que neste momento turbulento, após um período de recessão histórica, combinada com operações policiais envolvendo as mais altas lideranças públicas e privadas do país, ganha força nossa tese de que

a governança pública é um desafio primário a ser vencido para que possamos avançar na superação dos demais problemas históricos postos ao nosso desenvolvimento e para que tenhamos instituições mais sólidas e imunes à corrupção.

Assim, é evidente o papel Tribunal de Contas da União<sup>19</sup>, órgão de controle externo, não pertencente a nenhum dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, imbuído de autonomia institucional e competências no âmbito da fiscalização dos recursos públicos federais. Enquanto aparato do Estado, é o mais representativo em matéria de governança pública no Brasil, por meio das constantes parcerias desenvolvidas com organismos internacionais, como a OCDE e a INTOSAI, que tem, neste último, como presidente, o ministro Bruno Dantas, também atual presidente do TCU (2023-2024).

Através das fiscalizações e auditorias com os órgãos públicos, o TCU diuturnamente promove o desenvolvimento de ferramentas com metodologias que permitem avaliar os níveis de governança em vários órgãos da administração pública, se projetando para além de sua estrutura enquanto órgão federal, sendo expoente para as estruturas estaduais e municipais da administração pública.

É importante sublinhar que esse registro é necessário uma vez que a utilização do referencial básico de governança organizacional do TCU, embora de caráter corporativo, foi utilizado para levantar, de maneira particular, em municípios com fragilidades institucionais e ausência de inúmeros apetrechos técnicos indispensáveis à boa gestão pública, como os gestores e gestoras públicas reconhecem a governança pública nas prefeituras e secretarias que compõem a engrenagem administrativa desses municípios localizados no nordeste do Pará.

A utilização de instrumentos consolidados pelo TCU permite uma maior proximidade com o que de mais atual e dinâmico é oferecido no âmbito da administração pública brasileira, reforçando que a perspectiva que este estudo utiliza é da governança pública organizacional, mas com o propósito de identificar o entendimento da governança pública municipal nos relatos dos gestores e gestoras públicas selecionados, empregando-se, para tanto, os mecanismos de liderança, estratégia e controle que integram o conceito, tanto da Política Nacional de Governança Pública da União (Decreto nº 9.203/2017, art. 2, inciso I), quanto do RFGO do TCU (Brasil, 2020) para o alcance desse objetivo.

---

<sup>19</sup> A Constituição Federal de 1988 elencou no art. 71 que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete, dentre as 11 atribuições dispostas, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (inciso II, Brasil). A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 dispõe acerca da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Nesse contexto, o TCU desenvolveu, ao longo dos anos, um constante processo de criação e aperfeiçoamento de ferramentas e metodologias que permite mensurar os graus de governança existentes nos vários órgãos da administração pública:

No Brasil, a estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público foi motivada por atuação do Tribunal de Contas da União, mediante a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, em suas versões 1.0 e 2.0, antecedentes do presente Referencial (Brasil, 2013, 2014, 2020, p. 30-31).

A incorporação do pensamento burocrático, conceitual e teórico da governança pública, capitaneada pelo TCU, ocorreu mediante um intenso processo de absorção e convergência de normas internacionais que lograram destaque ao Brasil pela abundante produção de trabalhos, manuais, guias, cartilhas, publicações em revistas e demais insumos que contribuem para a construção de uma inteligência nacional em torno da governança pública.

Não à toa que o TCU realiza um constante processo de atualização periódica de suas principais produções técnicas, com destaque para o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, que teve como marco inaugural a publicação da sua 1ª edição, em 2013. O quadro 5, a seguir, apresenta as principais obras produzidas pelo TCU em matéria de governança pública.

**Quadro 5** – Principais produções do TCU em matéria de governança pública.

Ano de publicação	Produção
2013	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (1. edição)
2014	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2. edição)
	Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas
	Dez passos para a boa governança (1. edição)
2016	Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo.
2020	Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU e Entidades da Administração Pública (3ª edição)
2021	Dez passos para a boa governança (2. edição)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As produções do TCU reúnem um vasto acervo com os principais instrumentos utilizados para o incremento e aperfeiçoamento da governança no setor público. A atualização dos materiais ocorre mediante o conhecimento obtido pelos diagnósticos realizados, na revisão de literatura no tema e em pesquisas recentes publicadas por organismos multilaterais, como a OCDE e a Organização das Nações Unidas (ONU) (Brasil, 2020).

As versões atualizadas se estendem para além dos entes jurisdicionados ao TCU, abarcando entidades e órgãos que prestam serviços de interesse coletivo e que, portanto,

também precisam estabelecer estruturas e processos de governança que lhes sejam adequados; pois o TCU tem, entre seus objetivos estratégicos, o aprimoramento da governança e da gestão no setor público, por meio do reforço e o incentivo à adoção de melhores práticas (Brasil, 2020).

Nesse contexto, inspirado nas iniciativas do TCU, o governo federal inaugurou, por meio do então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em novembro de 2017, através do Decreto nº 9.203 - que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional - um marco normativo acerca da governança pública brasileira.

Pinto (2023) menciona que embora a Governança Pública no Brasil tenha raízes que antecedem o evento, um marco relevante ocorreu em maio de 2017. Naquele mês, o Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes, enviou uma carta ao então Presidente da República, Michel Temer, apresentando uma proposta normativa sobre Governança. O autor reforça que, mesmo sem ser o início da Governança Pública no país, essa correspondência foi um marco significativo.

O processo de tramitação do Projeto de Lei de Governança no Congresso Nacional desencadeou etapas de discussão com especialistas e gestores públicos, até resultar na elaboração e publicação do Decreto no 9.203/2017. Importante destacar que o Decreto é o instrumento que regulamenta a governança pública do Poder Executivo Federal, e teve a Carta do Ministro do TCU Augusto Nardes como representação fundamental na evolução do tema no país.

A proposta tinha como objetivo estabelecer diretrizes e práticas de governança pública para melhorar o desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional, elaborada por um grupo de trabalho formado por auditores concursados do TCU, sob a coordenação do Gabinete do então Ministro Augusto Nardes.

Na Carta, o Ministro do TCU destacou que alguns dispositivos da minuta foram baseados em comandos aprovados pelo Congresso Nacional para as empresas estatais e regras estabelecidas por legislações que tratam de governança em outros países, em especial nos normativos dos Estados Unidos, Austrália e Alemanha, além das boas práticas identificadas nos referenciais de governança do TCU, de modo que o mesmo acreditava que a proposta de normativo poderia servir de base para materializar um projeto de lei ou decreto, a ser editado por cada poder, dependendo da oportunidade política para um ou outro instrumento.

Na Carta, o ministro Augusto Nardes reforçou a importância da edição de uma Lei da Governança Pública, assim como a Lei 13.303/2016, voltada para empresas estatais, mas que poderia servir como um modelo para outras esferas governamentais, com vistas a ajudar a

aumentar a confiança da população e do mercado em relação à gestão pública, ao incentivar os gestores a valorizar questões como meritocracia, redução de conflitos de interesses, definição de uma estratégia de longo prazo consistente e construção de procedimentos para monitoramento e avaliação das ações de governo (Pinto, 2023).

Tais propostas apresentadas subsidiaram, certamente, a edição do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Pontua-se que o Projeto de Lei (PL) 9.163/2017, que também trata de governança, ainda não foi aprovado até a presente data, mas se encontra em andamento na Câmara Federal, com parecer do Relator, Deputado Federal Fausto Pinato (PP-SP), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do referido PL.

O PL 9.163/2017, também idealizado no ambiente das propostas da Carta de Nardes, trata do aperfeiçoamento das práticas de governança a estados e municípios, visando a melhoria do desempenho governamental na concepção, execução e entrega de políticas públicas em áreas como saúde, educação e segurança pública.

Como já suscitado neste Referencial Teórico, nas discussões acerca do progresso de um país, discutir a governança pública tem sido cada vez mais necessário, não apenas pelos apelos de Organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a ONU, que apresentam recorrentes recomendações acerca desse tema, mas porque a base teórica que sustenta o decreto da governança pública se apoia, também, na influência das recomendações de organismos como a OCDE, refletida nas publicações “Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust”<sup>20</sup>, “Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance”<sup>21</sup>, e “OECD Recommendation on Public Integrity”<sup>22</sup>.

O Decreto apresenta, inicialmente, dois aspectos que ajudam no entendimento conceitual e na base principiológica propostos pelo respectivo normativo. O primeiro deles refere-se à definição para a governança pública, explorada mais adiante; o segundo, pelo estabelecimento de princípios da governança pública, indo além dos princípios constitucionais já estabelecidos que orientam a atividade administrativa.

---

<sup>20</sup> OECD. **Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust** Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy\\_9789264268920](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920). Acesso em: 2 de mar. 2024.

<sup>21</sup> OECD. **Recommendation of the council on regulatory policy and governance** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>. Acesso em: 2 de mar. 2024.

<sup>22</sup> OECD. **Recommendation on Public Integrity**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> Acesso em: 2 de mar. 2024.

Didaticamente, o Decreto apresenta as diretrizes, define os mecanismos para o exercício da governança e cria o Comitê Interministerial de Governança – CIG, atribuindo competências no âmbito do assessoramento ao presidente da República na Política de Governança Pública da Administração Federal. Além disso, o decreto também determina que todos os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional instituem seu próprio Comitê Interno de Governança – CMG, determinando que é responsabilidade da alta administração dos órgãos e entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, além de sistemas de gestão de riscos e controles internos.

Além disso, o decreto estabelece quatro eixos fundamentais para o programa de integridade pública: comprometimento e apoio da alta administração, existência de uma unidade responsável pela implementação no órgão, análise e avaliação dos riscos associados à integridade e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Para Pinto (2023), o Decreto 9203/2017 foi uma inovação, ao criar uma instância de governança para orientar os órgãos setoriais, o Centro de Governo e as organizações políticas do executivo. No entanto, para que essa mudança tenha efeito, é essencial que o Centro de Governo, os ministérios e as organizações públicas compreendam seu papel e que os programas de integridade pública sejam preenchidos por profissionais qualificados.

O Decreto nº 9.203/2017 conceitua, no seu art. 2º, inciso I, a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). No seu art. 3º, o Decreto da governança dispõe os 6 princípios da governança previstos: I – capacidade de resposta; II – integridade; III – confiabilidade; IV – melhoria regulatória; V – prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência (Brasil, 2017).

No art. 5º do Decreto nº 9.203/2017 estão previstos os mecanismos para o exercício da governança pública, sendo eles: a) liderança, b) estratégia e c) controle. A liderança compreende um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, por meio da integridade, competência, responsabilidade e motivação (Brasil, 2017).

O mecanismo da estratégia, por sua vez, concebe a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de priorizar critérios de alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os produtos e serviços de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido (Brasil, 2017).

No mecanismo de controle, a compreensão gira em torno de processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e à garantia de uma execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (Brasil, 2017).

O art. 6º do Decreto determina que caberá à alta administração de órgãos e entidades, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas no referido Decreto.

Ademais, o Decreto define o valor público como produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (art. 2º, inciso II). De modo geral, valor público é o componente mais direcionador do processo de governança pública, pois indica o que deve ser gerado, para que deve ser gerado e para quem deve ser gerado. É, portanto, uma combinação equilibrada de meios e fins, esforços e resultados, produtos das necessidades atendidas pelas ações do governo por meio das políticas públicas.

Marini e Martins (2014), a esse respeito, definem que a governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. A governança colaborativa é, portanto, um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Ainda sobre a governança pública, Azevedo e Anastasia (2002) destacam que ela está associada à combinação de dois elementos, a saber: a) a capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades de atuação e regulação das políticas públicas; e b) a criação de canais institucionais de mobilização e envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, figuram para fins de atuação do controle externo, adotada no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU de 2021, as duas vertentes da governança pública definidas pela OCDE (2020): governança monocêntrica e governança multinível.

A primeira vertente considera que o governo central exerce autoridade do poder político de forma tradicional e hierárquica, fruto das teorias clássicas de governança já elencadas, estabelecendo, por decisão própria, a agenda da sociedade e a implementação das políticas,

marcada por uma relação hierárquica cuja jurisdição das políticas é imposta de cima para baixo, com poder restrito dos governos subnacionais e baixos níveis de colaboração.

A segunda vertente, por sua vez, ao contrário da governança monocêntrica, ocorre quando não há competência hierárquica estável ou exclusiva de dada autoridade, marcada por vínculos que conectam os níveis de governo por meio da partilha de responsabilidades entre diferentes atores, enfatizando os arranjos institucionais das políticas públicas descentralizadas e heterogêneas, indicando formas diferentes de intersetorialidade e colaboração interfederativa (Aalberts, 2002; Peters; Pierre, 2001; Piattoni, 2009).

A governança multinível, portanto, surge na pretensão de desvelar a complexidade das relações sociais e intergovernamentais no cenário contemporâneo e busca compreender o “compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre os níveis governamentais e os demais atores sociais para produção de interesses coletivos” (Henrichs; Meza, 2017, p. 125-126).

Ao se pautar na interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional, a governança multinível<sup>23</sup>, conforme define o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU, pretende “compreender as relações tecidas nos diversos níveis governamentais e as novas formas de governança, com o olhar voltado para as diferentes realidades territoriais” (Brasil, 2021, p. 12).

A especificidade da governança multinível implica, nesse sentido, em ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas, como na formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação.

Peters e Pierre (2001) destacam fatores para o surgimento da governança multinível, saber: as reformas administrativas sofridas no Estado, culminando no fortalecimento do processo de descentralização política e administrativa; o fortalecimento dos governos locais; a reestruturação no compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais; e a tendência cada vez mais forte dos Estados ampliarem a participação popular para otimizar a resposta às demandas governamentais e sociais.

---

<sup>23</sup> O art. 2º da Lei 13.089/2015 apresenta uma perspectiva orientada por esse modelo de governança, ao estabelecer o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015).

Ao tratar do tema da governança democrática, Vidal (2019) destaca que a gestão do modelo de governança em uma sociedade em desenvolvimento na América Latina caracterizada como “periférica” difere das democráticas ocidentais, caracterizadas por um multicentrismo. Para o autor, “no Brasil e na região amazônica, em particular, as estruturas de estado se configuram de forma funcionalmente multicêntricas, com centros administrativos e de tomada de decisão” (Vidal, 2019, p. 21-22) que cumprem as funções administrativas centrais.

Os modelos de governança implementados nestes países, destaca ainda o autor, tiveram como efeito um lento e insatisfatório êxito das políticas públicas, cujos fundamentos têm como base a utilização de teorias e conceitos teóricos imprecisos e restritos, a capacidade limitada de observar as mudanças funcionais e sociais dos respectivos sistemas, a limitada capacidade operacional para observar o plano da subjetividade e a existência de um sistema político administrativo frágil.

Urge pontuar, entretanto, que o Brasil ainda enfrenta circunstâncias que emperram o avanço da governança democrática e multinível, dado o precário diálogo federativo, que se agrava pela dimensão continental que potencializa as discrepâncias regionais e acentuam o desbalanceamento entre competências e a capacidade resolutiva dos entes federativos, apesar da abertura à descentralização do poder e a redemocratização do país após a Constituição Federal de 1988.

Por mais que a teoria da governança multinível apresente, conforme destacam Heinrich e Meza (2017), uma nova perspectiva para buscar compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma endógeno (partindo das porções locais e regionais), promovendo a ampliação de estruturas verticais e horizontais – governamentais e não governamentais – dotadas de um processo decisório participativo, o enfoque da governança pública é o que prevalece nesta pesquisa, que busca justamente avaliar o nível de governança pública dos municípios de pequeno porte investigados.

Silva (2021) sustenta que a criação de uma política de governança para a administração pública do país foi embasada pelos seguintes princípios: i) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Assim, é possível compreender as influências do acervo documental do TCU na elaboração da legislação que versa sobre a governança pública. A primeira edição do Referencial Básico de Governança, publicado em 2013, tinha um condão inaugural de

implementação de boas práticas, principalmente por organizações públicas como o próprio TCU.

A segunda edição, de 2014, foi aperfeiçoada, considerando os levantamentos de perfil de governança realizados, de modo a servir de instrumento de autoavaliação em governança pública organizacional. A derradeira edição, publicada em 2020, é resultado da ampliação do RBG aos demais órgãos jurisdicionados ao TCU, incluindo entidades e órgãos que prestam serviços de interesse coletivo, os quais devem estabelecer estruturas e processos de governança com as devidas adequações.

### **2.3 Princípios, diretrizes, mecanismos e práticas da governança pública organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU)**

A governança pública, considerada “um conjunto de regras e princípios para estabelecer uma melhor gestão e facilitar o alcance dos melhores resultados organizacionais, entendidos aqui como os melhores resultados do ponto de vista da sociedade” (Altounian; Souza; Lapa, 2020, p. 279), é constituída de uma série de princípios, mecanismos e práticas no seu contexto organizacional.

Atualmente, é possível identificar esforços que vêm sendo realizados com o objetivo de compreender melhor o desperdício de recursos públicos, visando buscar iniciativas para combatê-lo (Hart; Shleifer; Vishny, 1997; Jain, 2001; Reinikka; Svensson, 2005; Bandiera; Prat; Valletti, 2009). Tais esforços têm apontado para a adoção de práticas de governança como algo que pode auxiliar a amenizar o problema de desperdício de recursos públicos. Isto fez com que uma série de investimentos fossem realizados em governança aplicada ao setor público por organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais (Dias, 2016, p. 21).

Conceber a governança apenas como um conjunto de técnicas gerenciais fundamentadas na lógica de mercado, que devem ser adaptadas à arena pública para fins de melhores resultados, é ter uma visão superficial e incompleta; a governança é mais abrangente e remete, também, às novas formas de interação entre o Estado e a sociedade e, neste sentido, a política é elemento central (Meza; Moratta; Groschupf, 2016).

Por essa razão, como já apontado, instituições como o Council of the International Federation of Accountants (IFAC), o Banco Mundial, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), o TCU e, mais recentemente, a Rede Governança Brasil (RGB) vêm, ao longo dos anos, promovendo uma série de estudos e ações visando à disseminação de conhecimento, fóruns, debates, materiais e insumos técnicos a respeito da governança pública, capitaneado, no Brasil, especialmente pelo TCU.

A partir das influências da governança corporativa desenvolvida no setor privado, a reflexão acerca das possibilidades e vantagens de incorporação dos seus pressupostos ao setor público e à realidade governamental ganhou eco em diferentes países e foi capitaneada por diversas instituições. Nesse contexto, questões como a identificação e a articulação das definições de responsabilidade; a compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; os sistemas de controle, monitoramento, avaliação de desempenho, conformidade, gestão de riscos, *accountability*, entre outras; são peças-chave da governança corporativa, refletidas na esfera governamental.

Evidentemente que, no âmbito do setor público, a legitimidade do espaço público, a repartição do poder entre os que governam e os que são governados, os processos de interação entre os atores sociais e a descentralização da autoridade estatal das funções governativas são desdobramentos que indicam a complexidade da governança pública em detrimento da governança experimentada pelo setor privado.

Matias-Pereira (2020, p. 85) aponta que “o desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios, elementos comuns, que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança”. Nesse sentido, considerando que a organização governamental se ancora pelo interesse público e está legitimada pelo povo (principal), por meio da representação política (agente), seus valores, princípios e fundamentos conjugam elementos que excedem a dimensão de resultados lucrativos pretendidos pelas agências do mercado.

Para Kissler e Heidemann (2006), o significado original da governança pública contém um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo é utilizado para referir-se a políticas de desenvolvimento orientadas por determinados pressupostos sobre elementos estruturais “[...] como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades” (Kissler; Heidemann, 2006, p. 481).

Nesse contexto, conceber a governança requer a compreensão da sua indissociabilidade ao conceito de governabilidade. A governança é um conceito amplo que diz respeito ao modelo que uma instituição/organização escolheu executar seus processos, definir suas prioridades e decisões e estabelecer relações hierárquicas com suas partes interessadas. Já a governabilidade está ligada às execuções da governança que, por meio de um sistema ou entidade social, concebe a governabilidade como a propensão para a governança bem-sucedida que os governados e o governantes contribuem para a execução da governabilidade. Kooiman (2008,

p. 3) define governabilidade como “a capacidade geral de governança de qualquer entidade ou sistema social”.

Desse modo, o exercício do poder político-administrativo evidencia a relação entre a decisão política do gestor e as competências que dele se espera para que a tomada de decisões assegure os resultados almejados pela população. A governança pública é ampla e envolve:

[...] o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo/forma de gestão dos recursos públicos; o modo/forma como a Administração Pública divulga suas informações e se relaciona com a sociedade civil; e também, ao nível de governo, como se constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas. Ou seja, a Governança aplicada ao setor público envolve estruturas, funções e atividades político administrativas, sociais e legais, para assegurar que os resultados pretendidos pelos Governos e Administração Pública sejam alcançados e atendam as partes interessadas (Paludo; Oliveira, 2021, p. 1).

Tal entendimento permite compreender que a governança, muitas vezes, se confunde com a noção de gestão. Todavia, apesar da proximidade por razões operacionais, há uma distinção sutil entre ambos os conceitos. A gestão cuida dos meios (recursos, pessoas, processos e práticas) para alcançar uma finalidade determinada, ao passo que a governança se relaciona a todas as possibilidades e mecanismos que ajudam as diversas partes da organização a avaliar condições e opções e decidir sobre aspectos como a direção, o monitoramento, a conformidade, o desempenho e o progresso, coligando planos e objetivos, com vistas a atingir as metas de determinada instituição (Altounian; Souza; Lapa, 2020).

Conforme Dias (2016), o conceito de governança remete ao alcance do resultado esperado e ao direcionamento da tomada de decisão, logo, apresenta um feitiço mais amplo e articulado que a gestão, que lida com aspectos operacionais e instrumentais, o que não significa tratar-se de conceitos excludentes; pelo contrário, a governança e a gestão são partes de um mesmo sistema que visa o alcance de resultados eficientes às organizações públicas.

De acordo com o TCU (Brasil, 2020), enquanto a governança possui uma função direcionadora, na gestão, a função é realizadora. A governança estabelece a direção a ser tomada, fundamentada em evidências, levando em consideração as preferências das partes interessadas, tratando da qualidade do processo decisório e a sua efetividade. A gestão operacionaliza a implementação das diretrizes estabelecidas, executa os planos e faz o controle de indicadores e de riscos, lidando com a qualidade da implementação das direções previstas. A Figura 4, a seguir, ilustra esta relação.

**Figura 4** – Relação entre governança e gestão.



Fonte: RBGO do TCU (2020, p. 17).

Os sentidos atribuídos a esta relação (governança-gestão) envolvem atividades que refletem as características inerentes a cada conceito. Na governança as atividades são avaliar, dirigir e monitorar, com foco na efetividade e na economicidade da decisão tomada. Na gestão, planejar, executar e controlar constituem atividades que configuram a eficácia e a eficiência do processo de implementação de determinada direção.

Para os objetivos deste estudo, adotou-se a definição do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU – 3. edição (2020), que concebe a governança pública organizacional como:

[...] a aplicação de práticas de **liderança**, de **estratégia** e de **controle**, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas **avaliar** sua situação e demandas, **direcionar** a sua atuação e **monitorar** o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (Brasil, 2020, grifo nosso).

Essa definição guiará os pressupostos desta pesquisa e, para fins de delimitação do escopo conceitual, foi estabelecida a seguinte sistematização em torno da caracterização da governança pública: a) princípios; b) diretrizes; c) mecanismos e práticas.

Antes de adentrar na sistematização, apresenta-se as instâncias de governança desenvolvidas pelo TCU, inspiradas no modelo do IBGC (2015), tendo em vista os objetivos pretendidos pela difusão de práticas e disseminação da boa governança.

Nesse enquadramento, considerando a pretensão de alcance desses resultados, de forma legítima, a administração precisa contar com estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

As estruturas que compõem o sistema de governança no setor público envolvem, desde o papel da sociedade, até a atuação dos membros que compõem as instâncias internas de apoio

à governança, desdobrada em uma série de responsabilidades e tarefas que estruturam a operacionalidade do sistema de governança no espaço público, conforme ilustrada na Figura 5 a seguir:

**Figura 5** – Sistema de governança em organizações públicas.



Fonte: RBGO do TCU (2020, p. 39).

De acordo com o RBGO (Brasil, 2020), as instâncias de governança são divididas em quatro: 1) as instâncias externas de governança; 2) as instâncias externas de apoio à governança; 3) as instâncias internas de governança; e 4) as instâncias internas de apoio à governança. Cada uma possui papel diferenciado e são identificadas conforme seu grau de responsabilidade. Para dispor acerca da sua categorização, foi elaborado o Quadro 6, a seguir, com base nas informações do Referencial de Governança do TCU (Brasil, 2020).

(continua)

**Quadro 6** – Instâncias de governança.

<b>Instâncias externas de governança</b>
Responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, e não se vinculam às organizações que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o congresso nacional, o tribunal de contas da união e os conselhos superiores no poder judiciário.
<b>Instâncias externas de apoio à governança</b>
Responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado.
<b>Instâncias internas de governança</b>
Responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração;

(continuação)

<b>Instâncias internas de apoio à governança</b>
Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (p. ex.: comitê de riscos; comitê de desburocratização; comitês estratégicos)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), baseado em RBGO do TCU (2020, p. 40).

Essa identificação das instâncias é fundamental para identificar as responsabilidades (interna e externa, principais e de apoio) inscritas à execução da governança. Sua aplicação pode ser utilizada nas esferas da União, estados e municípios, em todas as suas instâncias de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), para todos *stakeholders* envolvidos. Dito isto, passa-se à sistematização das categorias eleitas neste estudo: a) princípios; b) diretrizes; e c) mecanismos e práticas.

## **2.4 Mecanismos da governança pública municipal**

Com a descentralização da administração pública federal, os municípios ficaram encarregados de grande parte das ações do estado, com isso, a governança pública municipal passou a ser o caminho para o enfrentamento dos problemas de gestão da coisa pública na atualidade (Silva, 2021). Tal conjuntura representa não apenas a interação dos agentes públicos locais com a sociedade, mas sinaliza para o potencial que a ação conjunta dos envolvidos na solução de problemas comuns dos municípios.

Costin (2010) aponta que a descentralização da administração pública brasileira elevou os municípios enquanto entes com capacidade arrecadatória, alargando as competências constitucionais, tais como: a) a instituição e coleta dos impostos de sua competência; b) a organização e fornecimento, direto ou sob regime de concessão dos serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo; c) a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, para programas de educação de crianças, de ensino elementar, de saúde e de assistência social; e d) a proteção do patrimônio histórico e cultural local.

O autor prossegue que embora a descentralização de ações e recursos para os municípios represente um grande avanço, estes ainda ficam dependentes das determinações da Constituição Federal de 1988 no âmbito da União, uma vez que concentra a autoridade de legislar sobre a maior parte de políticas públicas de responsabilidade dos estados e municípios o que transformou as arenas federais em principais redutos de tomadas de decisão sobre questões federais, o que dificulta a autonomia dos municípios (Costin, 2010).

De acordo com Costa (2019), o planejamento da administração municipal é essencial para o êxito da gestão local, pois permite a adequação de metas ambiciosas com a realidade objetiva. Na CF/88, os municípios estão dispostos no capítulo IV, do título III - Da Organização do Estado, dispondo, os artigos 29 e 30 acerca dos preceitos que constituem a organização político-administrativa dos municípios brasileiros, bem como as respectivas competências.

Como competências, aos municípios incumbe: 1 – legislar sobre assuntos de interesse local; 2 – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; 3 – instituir e arrecadar os tributos de sua competência bem como aplicar suas rendas sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; 4 – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; 5 – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Além desses, ainda compete aos municípios: 6 – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; 7 – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; 8 – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e 9 – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Tais competências dão dimensão da evolução da administração pública brasileira no seio das municipalidades, muitas vezes tido como a primeira expressão do Estado na estrutura federativa do país, com problemas orçamentários, financeiros, políticos, estruturais, técnicos, operacionais e de planejamento, reflexo dos aspectos regionais que demarcam a arquitetura das estruturas da gestão pública nacional.

Nesse contexto, embora se considere, em um primeiro momento, que os mecanismos de governança pública dispostos no decreto da governança pública federal e no Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU se aplicam à estrutura da União, o próprio TCU utiliza os mecanismos de governança para exercer seu papel de controle externo e contribuir para a promoção da legalidade, eficiência, transparência e responsabilidade na administração pública brasileira à realidade dos municípios.

Embora o TCU não tenha jurisdição direta sobre as administrações municipais, ele desempenha um papel crucial na promoção da boa governança em todos os níveis da administração pública brasileira, evidenciado através do plexo de orientações e recomendações, das fiscalizações dos recursos transferidos, das auditorias em torno das políticas públicas, do

fomento a capacitação e treinamento de gestores, bem como por meio da divulgação de boas práticas.

Quando se trata da estrutura governamental municipal, é preciso levar em consideração a composição dos órgãos de governo, as leis e regulamentos, o planejamento urbano, o orçamento participativo, o papel dos conselhos municipais e as estruturas de prestação de contas, de controle interno e externo.

Quando se trata dos órgãos de governo, o município é geralmente composto pela figura do prefeito, vice-prefeito e vereadores, eleitos pelo voto popular, os quais são responsáveis por tomar decisões políticas e administrativas em nome dos munícipes. No entanto, é preciso atentar para a composição técnica que compõe a estrutura governamental, sobretudo no seio do poder executivo local, na figura dos secretários municipais

No que toca às leis e regulamentos, as leis municipais estabelecem as normas, as diretrizes e os regulamentos que regem a administração local, incluindo questões constitucionais como o orçamento, o planejamento urbano, a tributação, a prestação de serviços públicos, dentre outras questões peculiares de cada realidade municipal. Quanto ao planejamento urbano, a figura dos planos diretores, dos programas de desenvolvimento econômico, das políticas habitacionais, entre outros, representa instrumentos indispensáveis a consecução dos objetivos de desenvolvimento das cidades.

Ademais, a adoção do orçamento participativo como mecanismo de interlocução entre os cidadãos e o governo na definição das prioridades dos gastos públicos e no acompanhamento da execução orçamentária é, também, um importante mecanismo, ao lado do papel dos conselhos municipais, considerados órgãos consultivos e deliberativos compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, que atuam em áreas específicas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente entre outras.

E não menos importante a garantia da prestação de contas, o incentivo ao controle social, o fomento a transparência, e a atuação do controle interno e externo nas prefeituras municipais são fundamentais para que as atividades governamentais que possam passar pelo crivo dos sistemas de controle, bem como oportuniza que a população acompanhe a rotina administrativa e a aplicação dos recursos públicos, com vistas a prevenir irregularidades.

A esse respeito, Dias *et al.*(2020), em artigo publicado na revista de Contabilidade e Organizações no contexto de prefeituras municipais, aponta que os municípios brasileiros passaram a ter como receituário padrão para atender a regulação fiscal a adoção dos chamados “portais de transparência”, de modo que fatores políticos, organizacionais, e a falta de recursos técnicos e humanos e tecnológicos conferem a prefeitos e suas equipes restrições a

administração financeira e ao controle interno que prescinde a boa administração pública municipal.

Assim, considerando que uma boa gestão é aquela que alcança resultados, que, no caso do setor público, estão relacionados ao atendimento das demandas, interesses e expectativas da sociedade, é imprescindível o planejamento que defina resultados, a existência de processos claros de implementação de modo a alcançar os resultados previstos, o monitoramento desses resultados e a avaliação por meio de controles (Melo, 2014).

Por tal razão, a partir do estabelecimento do Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU e o Decreto da Governança Pública Federal, sinaliza-se o processo de indução da governança capitaneado pelo TCU, com ênfase na perspectiva da realidade municipal brasileira.

No Brasil, há uma série de instrumentos normativos que demarcam, mesmo que transversalmente, princípios e valores atinentes à governança corporativa aplicada ao setor público. Seu domínio no país ainda é recente e sua disseminação tem sido capitaneada pelo TCU há poucas décadas, por meio de um intenso processo de convergência, como já apresentado nesta seção teórica.

Esse arsenal de documentos de referência que delineiam os princípios e as boas práticas, com o intuito de difundir conhecimento e, assim, consolidar a política de governança em todas as esferas, bem como estimular a consolidação de uma ampla proposta de governança para o Brasil pode ser visualizado, também, a partir da atuação de instituições como Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP)<sup>24</sup> e a Rede Governança Brasil<sup>25</sup>.

Entretanto, quem assume posição de evidência nesse contexto é o TCU, que conta com o apoio do Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Dentre os materiais de destaque, certamente o Referencial Básico de Governança Organizacional e a cartilha 10 passos para a boa governança estão em evidência.

Na sua terceira edição, o Referencial visa orientar e incentivar as organizações da administração pública e outros entes jurisdicionados ao TCU a adotarem boas práticas de governança; e a cartilha, na sua segunda edição, resume o conteúdo da 3. edição do RBGO, apresentando as práticas de governança em dez passos para que gestores que administram

---

<sup>24</sup> Criado em 2013, o IBGP é um Centro de Treinamento focado na capacitação de Gestores, Auditores e Técnicos do setor público brasileiro, com a missão de “Contribuir com o aprimoramento da Governança no Setor Público Brasileiro por meio do desenvolvimento e qualificação de gestores, auditores e técnicos”.

<sup>25</sup> Criado em 2019, a RGB é uma Associação que trabalha em Rede, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais das mais diversas áreas, especialistas e sociedade, que, de forma conjunta, trabalham em prol da Governança, tendo como patrono o Ministro Augusto Nardes.

recursos públicos possam, de maneira prática e rápida, conhecê-las e aplicá-las, visando ao aprimoramento da governança das organizações.

O TCU possui três perspectivas de observação da governança pública organizacional: a) a Perspectiva Organizacional (ou corporativa), b) a Perspectiva de Políticas Públicas; e c) a Perspectiva de Centro de Governo. Cada uma dirige-se a um segmento específico.

A Figura 6, a seguir, demonstra essas perspectivas.

**Figura 6** – Perspectivas (eixos de significação) da governança pública.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A perspectiva organizacional cuida das condições para que cada órgão ou entidade cumpra o seu papel, de modo que trata: do alinhamento dos seus objetivos ao interesse público; gerenciamento de riscos; e entrega do valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável.

Por sua vez, a perspectiva das políticas públicas dedica-se ao desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. A perspectiva de Centro de Governo refere-se ao direcionamento que o governo dispõe e sua legitimidade perante as partes interessadas, para a criação de condições estruturais de administração e controle do Estado (Brasil, 2020).

Esta pesquisa adota a perspectiva organizacional (Brasil, 2020), chamada no RBGO 2.0 (Brasil, 2014) de perspectiva de órgãos e entidades e de atividades intraorganizacionais, pois

trata do desempenho individual das organizações públicas (órgãos e entidades) e outros entes jurisdicionados ao TCU. No caso deste estudo, as organizações são os órgãos do Poder Executivo, representando pelas prefeituras municipais da mesorregião nordeste paraense.

A Rede Governança Brasil (2021) elaborou uma figura que ilustra a divisão das perspectivas de observação da Governança Pública, baseada na 2ª edição (2014) e na 3ª edição (2020) do Referencial Básico de Governança do TCU, conforme Figura 7.

**Figura 7** – Perspectivas de observação da governança pública.



Fonte: Rede Governança Brasil (2021).

De acordo com o RBGO (Brasil, 2020), entidades internacionais – na figura dos organismos multilaterais e de referência nas áreas de controle e auditoria como o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), o *Council of the International Federation of Accountants* (IFAC), a OCDE e a ONU –, bem como o Decreto nº 9.203/2017 (norma pública de governança), reúnem uma série de valores interdependentes que guiam a atuação das organizações públicas em torno do fortalecimento da confiança da sociedade e da busca pelos resultados esperados. Com esse propósito, o TCU instituiu princípios e diretrizes, conforme apresentados nos Quadros 7 e 8, a seguir.

**Quadro 7** – Princípios da governança pública.

(continua)

<b>Capacidade de resposta</b>	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessada.
<b>Integridade</b>	Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados.
<b>Transparência</b>	Diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público.

(continuação)

<b>Equidade e participação</b>	Diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
<b>Accountability (prestação de contas e responsabilidade)</b>	Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades.
<b>Confiabilidade</b>	Apresenta a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político.
<b>Melhoria regulatória</b>	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), baseado em RBGO do TCU (Brasil, 2020).

**Quadro 8 – Diretrizes da governança pública.**

(continua)

<b>1</b>	Definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva
<b>2</b>	Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
<b>3</b>	Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
<b>4</b>	Aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
<b>5</b>	Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
<b>6</b>	Apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades
<b>7</b>	Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos
<b>8</b>	Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
<b>9</b>	Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
<b>10</b>	Considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
<b>11</b>	Implementar boas práticas de transparência;
<b>12</b>	Prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes
<b>13</b>	Apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;

(continuação)

14	Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
15	Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), baseado em RBGO do TCU (Brasil, 2020).

Considerando a diversidade de princípios de diretrizes de governança existentes na literatura especializada, optou-se por para apresentar os princípios e diretrizes instituídos pelo TCU, que não exaurem a heterogeneidade de conceitos aplicados nos estudos da governança.

Quanto aos mecanismos e práticas de governança, o RBGO do TCU dispõe de um organograma com os mecanismos e as práticas de governança pública, não contendo, entretanto, todo o conjunto possível de práticas de governança organizacional, conforme disposição do próprio referencial, apenas aquelas consideradas, atualmente, de acordo com o TCU, “aplicáveis a quaisquer organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU (com base em normativos federais no tema, literatura internacional e nacional, e fiscalizações de governança realizadas pelo TCU)” (Brasil, 2020, p. 52):

**Figura 8** – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.



Fonte: RBGO do TCU (Brasil, 2020, p. 52).

O TCU enfatiza que nos casos de organizações maiores e mais maduras é possível, além das práticas sugeridas neste Referencial, desenvolver outras práticas, conforme suas características institucionais, exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos e riscos enfrentados (Brasil, 2020).

O processo de mensuração da governança pública depende da incorporação de determinados procedimentos que tencionem a melhoria da Governança Organizacional de

órgãos e entidades da administração pública, seja qual for a esfera de governo (federal, estadual e municipal), e o poder de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) alvo.

Ao lado do TCU, a Rede Governança Brasil, associação que trabalha em Rede, qualificada tecnicamente, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais das mais diversas áreas, especialistas e sociedade, trabalha, de forma conjunta, em prol da disseminação governança pública no Brasil, com iniciativas, cursos e insumos técnicos oferecidos à órgãos e entidades da administração públicas, em todos os níveis de governo.

A RGB tem como instituição mantenedora o Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público (IGCP), e possui parcerias, termos de cooperação técnica e apoio institucional com diversas entidades, instituições e organizações, públicas e privadas, além de que realiza mentoria para vários municípios brasileiros. Dentre os materiais da RGB, destaca-se a cartilha de governança pública municipal, atualmente na sua segunda edição (Rede Governança Brasil, 2021).

Conforme apresentada por Augusto Nardes, ministro do Tribunal de Contas da União e embaixador da Rede Governança Brasil, a RGB é um movimento cívico formado por diversos profissionais comprometidos em disseminar a Governança pelo país (Rede Governança Brasil, 2021). Presente, atualmente, em 22 estados e 3 países, a Rede “acredita que pode apoiar os(as) prefeitos(as) nessa missão tão desafiadora que é trabalhar com governança no Brasil” (Rede Governança Brasil, 2021, p. 7).

Com a promessa de criar valor público à sociedade mediante mecanismos de liderança, estratégia e controle, a Rede defende que alguns problemas existentes na Gestão Pública brasileira podem ser sanados, a fim de transformar de forma positiva a administração pública (Rede Governança Brasil, 2021).

Nesse contexto, com a contribuição da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS), do Instituto Latino-Americano de Governança e *Compliance* Público (IGCP), da NT Editora e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a RGB elaborou a Cartilha de Governança Pública Municipal.<sup>26</sup>

Esta cartilha tem como objetivo levar informações de forma clara e objetiva aos(as) prefeitos(as) brasileiros (as) com o intuito de implantarem e implementarem a política de governança pública em seus municípios. Esse tema vem sendo difundido no âmbito federal de forma materializada desde 2017, quando o Decreto nº 9.203 da Política de Governança foi instituído no âmbito federal. De lá para cá, a governança pública tem avançado com certa velocidade nos estados e rapidamente chegará aos municípios.

---

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.rgb.org.br/codigo-e-cartilhas-rgb>. Acesso em: 25 jul. 2023.

Diante desse contexto, a Rede Governança Brasil (RGB) tem trabalhado na disseminação das boas práticas da governança pelo Brasil (Rede Governança Brasil, 2021, p. 7).

De acordo com a Rede Governança Brasil, a Governança pode trazer, a partir da estratégia, liderança e controle, as seguintes iniciativas:

- Atuação com vistas à inovação, à criatividade, à modernização e à utilização de tecnologias;
- Aprimorar o diálogo do governo com os governados, novas formas de participação social;
- Buscar redução de custos, qualidade nos investimentos e melhora do gasto de recursos públicos;
- Ampliação da receita sem aumentar impostos;
- Diminuição dos tempos de compra, produção e entrega nas contratações;
- Redução da burocracia e aumento da produtividade;
- Inovação nos instrumentos de fiscalização e controle;
- Atuação com planejamento estratégico, de modo que a gestão esteja voltada aos resultados, incentivos à produtividade, gestão de riscos e *compliance*;
- Formação de grupo de planejamento de projetos e planos de longo prazo;
- Incrementos de receita e redução de despesas, através da gestão da dívida ativa, prêmios de publicidade na gestão fiscal, regularização fundiária urbana e investimentos sociais;
- Utilização de tecnologia e inovação, orçamento participativo digital, IPTU verde e projetos que ofereçam incentivos para a mudança de comportamento da população;
- Governança e controle, tratando-se de novas perspectivas para a atividade de controle;
- Facilitação da comunicação e do fluxo de documentos;
- Redesenho de processos para a adoção de rotinas decisórias padronizadas para demandas semelhantes (simplificação de outros processos);
- Deixar de ser provedor para regular e incentivar a produção e as trocas (Rede Governança Brasil, 2021, p. 18).

Tais iniciativas permitem o redesenho das administrações municipais, favorecendo a performance por meio de instrumentos inovadores que visam conferir a modernização das gestões locais, através do incremento de tecnologias, sistemas de gestão de risco, consecução do planejamento de projetos e planos de longo prazo, facilitação da comunicação com o cidadão, com incentivo ao controle social e o aumento da inovação no âmbito dos sistemas de fiscalização, transparência e controle.

#### **2.4.1 Liderança**

O primeiro mecanismo da tripartição da governança pública, a liderança, está relacionada ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que visam garantir condições mínimas para o exercício da boa governança, e possuem como elementos constitutivos: a) estabelecimento de um modelo de governança; b) a promoção da integridade; e c) a promoção da capacidade da liderança (Brasil, 2020).

Promover a governança, a primeira prática do mecanismo de liderança, faz referência à atribuição de competências às pessoas que trabalham na organização, a partir da mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes da liderança em prol da otimização dos resultados organizacionais (Brasil, 2020).

A promoção da integridade, por sua vez, trata da definição e promoção dos valores da organização e dos padrões comportamentais éticos esperados, de modo que alcança as dimensões da imagem, reputação e credibilidade dos liderados e dos líderes (Brasil, 2020).

Promover a capacidade de liderança, terceira prática do mecanismo de liderança, compreende a definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desenvolvidas de modo eficaz, permitindo que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie seus riscos e entregue o valor público esperado de forma íntegra, transparente e responsável (Brasil, 2020).

#### **2.4.2 Estratégia**

O mecanismo da estratégia, por sua vez, segundo componente da governança organizacional pública, trata da condução do processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança e envolve os seguintes aspectos: a) o gerenciamento de riscos; b) o estabelecimento de estratégia; e c) o monitoramento dos resultados organizacionais.

A estratégia envolve aspectos ligados à escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas (Brasil, 2020).

#### **2.4.3 Controle**

O controle, terceiro mecanismo de governança organizacional, cuida do gerenciamento dos recursos públicos, de modo que se preocupa com o emprego, aplicação e execução dos gastos públicos, bem como do alcance de metas e resultados da organização. No controle, a efetividade da auditoria interna é uma das principais práticas a serem fomentadas, de modo que a 3. edição do RBGO do TCU (Brasil, 2020) recomenda que sejam instituídas formalmente, com um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ), com vistas à instituição de uma comunicação permanente e periódica quanto aos resultados para à alta administração e ao

conselho, casa exista. O PGMQ inclui indicadores de desempenho e *feedback* de gestores e de partes interessadas no que toca à relevância, à qualidade e ao valor agregado pela atividade de auditoria interna (Brasil, 2020).

Além disso, a promoção da transparência e a garantia da *accountability* são componentes do mecanismo de controle, vez que trata dos processos de prestação de contas e responsabilização, além da disponibilização de informações afetas à aplicação dos recursos públicos, planos, metas, programas de governo, políticas públicas, o que caminha em direção aos interesses da sociedade, que clama pelo combate à corrupção e à garantia da eficiência dos gastos públicos (Brasil, 2020).

A incipiência de nossas práticas de governança, nas três esferas de governo, conforme retratado nos vários trabalhos do TCU [...] que identificou problemas de **liderança**, **estratégias** e **controle** nos diversos órgãos públicos que tratam de áreas relevantes, como segurança pública, saúde, educação e meio ambiente, justificam a edição de uma política pública de governança para alterar essa realidade (Nardes, Altounian e Vieira, 2018, p. 354, grifo nosso).

Com o objetivo de permitir uma compreensão didática, foi elaborado um esquema com as principais práticas de cada mecanismo de governança pública, conforme o Quadro 9.

**Quadro 9** – Práticas dos mecanismos da governança pública.

<b>Liderança</b>	<b>Estratégia</b>	<b>Controle</b>
Estabelecimento de um Modelo de Governança	Estabelecimento de Gerenciamento de Riscos	Promoção da Transparência
Promoção da Integridade	Estabelecimento de Gestão Estratégica	Garantia da <i>Accountability</i>
Promoção da Capacidade da Liderança	Monitoramento e alcance dos Resultados Organizacionais	Auditoria Interna e Ouvidoria

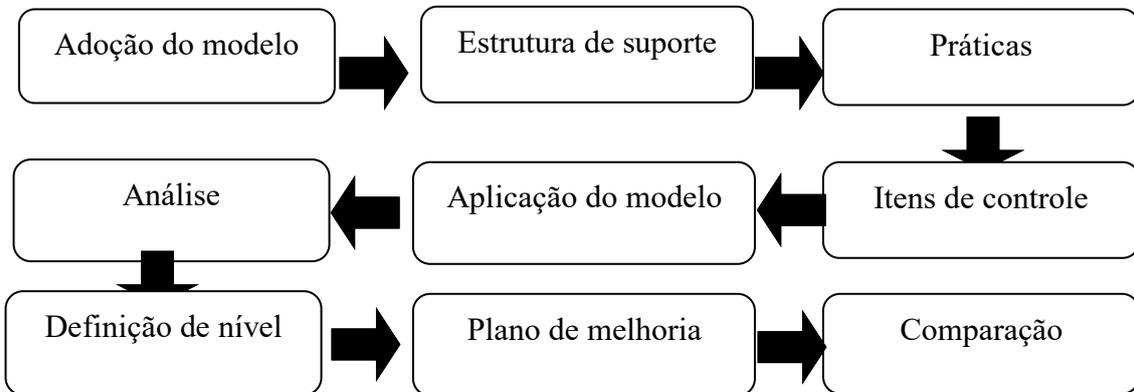
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), baseado em RBGO do TCU (Brasil, 2020) e Cartilha de Governança Pública Municipal da RGB (2021).

Os componentes que constituem as práticas de liderança, estratégia e controle, espinha dorsal do conceito de governança pública utilizado nesta pesquisa, serão utilizados para embasar as entrevistas e os questionários a serem aplicados com os(as) gestores(as) públicos municipais-alvo da pesquisa.

De acordo com Dias (2016), a adoção de mecanismos de governança no setor privado influenciou positivamente o setor público, de modo que corrupção pode ser reduzida com a introdução de mecanismos de governança no setor privado. Além disso, a autora assinala que os resultados positivos alcançados com a aplicação de mecanismos de governança podem ter sido motivadores que “impulsionaram a transposição das práticas de governança do setor privado para o público, o qual vem, gradativamente, buscando modernizar sua gestão” (Dias, 2016, p. 45).

Altounian, Souza e Lapa (2020), indicam que não existe apenas uma maneira de implementação da boa governança organizacional, diante da diversidade de métodos e conceitos definidos por respeitáveis instituições públicas e privadas. Os autores apresentam um modelo simplificado, que pode auxiliar instituições na busca de melhores resultados, conforme a Figura 9:

**Figura 9** – Roteiro básico para adoção de modelo de governança.



Fonte: Altounian, Souza e Lapa (2020, p. 279).

No processo de definição ou adoção de um modelo de governança, a organização pode construir um modelo de governança já tendo por base modelos existentes, ou mesmo adotar um já existente. Na estrutura de suporte ao modelo escolhido, é necessário criar uma estrutura para suportar o modelo escolhido (Altounian; Souza; Lapa, 2020).

Na definição ou escolha de boas práticas, aplicam-se as boas práticas associadas às necessidades do contexto organizacional, podendo serem devidamente adaptadas. Quanto à definição ou escolha de um conjunto de itens de controle, é preciso desdobrar práticas de modo a torná-las mais aplicáveis. Já para a aplicação do modelo definido, há a necessidade de criação de formulário, utilizando como base os itens construídos (Altounian; Souza; Lapa, 2020).

Para a análise das respostas, após a aplicação do questionário, com os itens identificados como necessários, deverá ser realizada uma análise da situação da organização com relação ao modelo de governança adotado. Na etapa de definição do nível em que se quer chegar, pode-se dividir em básico, intermediário e aprimorado, de modo que nem todas as organizações precisam buscar o nível aprimorado, pois o foco é analisar o nível em que a organização quer chegar de acordo com a sua necessidade institucional. Por fim, após a fase de elaboração de um plano de melhoria, realiza-se um ciclo de avaliação para comparar a situação atual com a passada (Altounian; Souza; Lapa, 2020).

Assim, considerando que o *locus* de investigação desta pesquisa são duas prefeituras de pequeno porte da região nordeste paraense, é necessário reconhecer que:

[...] o município deve fortalecer ainda mais os mecanismos de Governança pública como forma de reduzir o distanciamento entre a prefeitura e o(a) cidadão(ã), garantindo uma imagem institucional positiva ao(à) prefeito(a) e um legado vencedor à posteridade. Tudo isso é conquistado pela utilização da Governança pública com a maior quantidade de boas práticas de liderança, estratégia e controle para se administrar bem (Rede Governança Brasil, 2020, p. 11).

Além disso, tendo em vista que as prefeituras representam o ponto máximo de representação política do Poder Executivo dos munícipes:

[...] a prefeitura deve reconhecer que para atender às demandas sociais é fundamental fortalecer os mecanismos de Governança Pública (Liderança, Estratégia e Controle) [...] como forma de reduzir o distanciamento entre a prefeitura e o cidadão, tendo, com certeza, a consequência de uma imagem institucional positiva do(a) Prefeito(a) ao aplicar as boas práticas de Governança Pública (Rede Governança Brasil, 2020, p. 11).

Apoiado nessa perspectiva teórica, que congrega diversos elementos constituídos por meio do processo de convergência das normas de aperfeiçoamento e melhoria da gestão pública, instrumentalizadas no Referencial Básico de Governança do TCU e, considerando a falta de comprometimento, o desconhecimento e a necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas, o baixo nível de efetividade da gestão municipal compromete a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de potencializar o desenvolvimento local e melhorar a qualidade de vida dos munícipes (Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020).

Isto posto, Bartoluzzio *et al.*, (2023) sustentam que há municípios de pequeno porte que têm recebido um grande volume de recursos que turbinam seus orçamentos por serem redutos eleitorais de parlamentares (deputados e senadores), com forte reputação no Congresso Nacional, e não contam com uma estrutura técnica adequada de aplicação desses recursos. Logo, considerando o *locus* desta pesquisa, os objetivos acima expostos, a perspectiva teórica adotada, os instrumentos de coleta e análise de dados escolhidos, os sujeitos pesquisados (gestores públicos), este estudo se ancora em postulados que visam contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento da gestão pública municipal paraense.

A seção seguinte tratará da abordagem metodológica, de modo a situar o percurso lógico-estrutural que guia desenvolvimento deste trabalho.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Considerando que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos” (Marconi; Lakatos, 2021, p.79), define-se como método a reunião de atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar, de modo seguro e econômico, o objetivo de produzir conhecimentos validamente verdadeiros, auxiliando o pesquisador no caminho a ser trilhado e na detecção de eventuais erros de percurso.

Nesse contexto, para uma classificação adequada aos objetivos propostos, ao longo deste capítulo, elencou-se a seguinte tipologia de pesquisa: a) quanto à finalidade; b) quanto aos objetivos; c) quanto à natureza/tipo de abordagem; d) quanto à área de estudo; d) quanto aos procedimentos técnicos; e) quanto ao tratamento dos dados.

Tida como a parte mais delicada de uma pesquisa (Farias Filho; Arruda Filho, 2015), a seção metodológica deste estudo é classificada quanto à finalidade como pesquisa aplicada, por ter seus resultados voltados à aplicação prática, conforme os referidos autores. A pesquisa aplicada “está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial” (Gil, 2008, p. 27). No presente caso, considerando que o *locus* de investigação selecionado são duas prefeituras municipais da mesorregião nordeste paraense, a aplicação se deu a partir do levantamento dos mecanismos de governança pública organizacional (liderança, estratégia e controle) nas sedes dos Poderes Executivos Municipais, com gestores municipais (Prefeito e Secretários).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é classificada como exploratória e descritiva, uma vez que busca “levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto” (Severino, 2007, p. 123). O objeto deste trabalho é a governança em municípios de pequeno porte do nordeste paraense, com suporte nos MGPO do TCU. Pesquisas desta natureza envolvem levantamento bibliográfico e aplicação de entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado (Gil, 2008), como é o caso deste trabalho.

Como forma de pesquisa exploratória, foi realizada a pesquisa de campo nas duas prefeituras selecionadas. Segundo Farias Filho e Arruda Filho (2015, p. 67) a pesquisa de campo define-se como aquela em que o(a) pesquisador(a) desloca-se de seu ambiente para o chamado campo empírico, “quando a coleta de dados e informações ou as observações são realizadas no ambiente em que o objeto está situado no local de manifestação do fenômeno pesquisado”. Para Minayo (2016) essa etapa consiste no recorte empírico da construção teórica elaborada, combinando entrevistas, observações, levantamentos de material etc.

Neste estudo, a delimitação desta classificação ocorre diante da etapa prévia de levantamento bibliográfico e documental, realizada para a apresentação dos fundamentos teóricos que embasam a temática (governança) da pesquisa e, a consequente elaboração de entrevistas e aplicação de questionários com os gestores públicos.

Para Marconi e Lakatos (2021), em estudos exploratório-descritivos combinados podem ser encontradas tanto descrições qualitativas e/ou quantitativas, quanto acumulação de informações detalhadas, precedidas de caráter representativo sistemático, seguida de procedimentos de amostragem flexíveis. Defendem os autores que as vantagens deste tipo de investigação se traduzem na facilidade de obtenção de uma amostragem de indivíduos, sobre uma dada população ou classe de fenômenos, além de que o acúmulo de informações levantadas pode ser analisado por outros pesquisadores, com objetivos diferentes.

O tipo de abordagem deste estudo é de natureza qualitativa, uma vez que trabalha com a análise intersubjetiva, a partir da interpretação dos fenômenos e atribuição de significados (Farias Filho; Arruda Filho, 2015). Neste tipo de abordagem são mais comuns pesquisas de amostragens focalizadas, a partir da definição de critérios que buscam explicar a manifestação de determinada ocorrência em um curto período.

Ao considerar os mecanismos de governança da política de governança pública organizacional do TCU, no contexto de duas prefeituras de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, por meio dos discursos dos seus gestores públicos, a partir de “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (Chizzotti, 2000, p. 79), esta pesquisa abriga um conjunto de modulações semânticas interpretativas do fenômeno em análise próprios da abordagem qualitativa.

Os dados da pesquisa qualitativa objetivam uma compreensão dos fenômenos sociais apoiados no aspecto subjetivo da ação social humana, sendo necessário enfatizar a particularidade dele em termos do seu significado para os sujeitos pesquisados (Goldenberg, 2004), e pressupõe a descoberta dos códigos sociais a partir das falas, símbolos e observações de opinião dos(as) informantes, buscando a compreensão da interpretação do conhecimento produzido (Minayo, 2016).

Para Severino (2007, p. 123), a abordagem qualitativa de pesquisa reclama, para o alcance de resultados, instrumentos específicos para a coleta dos dados que permitam “levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto” e serve de preparação para a pesquisa explicativa

que, além de registrar e analisar o fenômeno social, identifica as suas causas por meio da interpretação qualificada dele.

Assim, tendo em vista que a abordagem qualitativa permite compreender a influência de determinados fatores, tendências e circunstâncias ocasionais na formação de determinadas práticas e fenômenos, esse tipo de método permite o uso de múltiplas estratégias de investigação, se preocupando mais com o processo do que com os fins, em que o pesquisador consegue interagir com o objeto pesquisado, seja por meio do estranhamento ou da reflexividade (Minayo, 2016).

Considerando o uso de entrevista com vistas a mensurar os mecanismos de liderança, estratégias e controle no âmbito das prefeituras selecionadas, a ênfase qualitativa é estimada nos discursos dos entrevistados enquanto dado de pesquisa, sendo sua aplicação comum em pesquisas do tipo etnográfica, com grupos focais, de análise interpretativa, vinhetas e de análise de conteúdo, sendo, esse último, o procedimento adotado para análise e interpretação dos dados deste estudo.

No que se refere aos procedimentos técnicos, esta investigação se guia pela pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A primeira porque “se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc.” (Severino, 2007, p. 106), utilizando-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados.

Para o embasamento teórico deste trabalho, recorreu-se a livros e trabalhos científicos ligados à temática da governança pública, e em assuntos correlatos aos tópicos estabelecidos. Classifica-se, também, como documental, pois, conforme Gil (2008), é muito similar à pesquisa bibliográfica, sendo a natureza das fontes a única diferença entre ambas. A pesquisa bibliográfica utiliza, fundamentalmente, as contribuições de diversos pesquisadores sobre determinada temática, e a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetivos do pesquisador.

Foram analisados os principais marcos regulatórios nacionais e internacionais da governança, legislações, materiais disponíveis na *internet*, além de informações oficiais dispostas nos sites das Prefeituras da pesquisa e de órgãos governamentais.

Os materiais que guiaram diretamente a elaboração das entrevistas, conforme os objetivos definidos, foram: o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU – 3. edição (Brasil, 2020) e o *E-book* Governança Pública Municipal: transformando sua administração – 3. edição (Rede

Governança Brasil, 2023), calcados no Decreto nº 9.203/2017, além de outros trabalhos que indiretamente influenciaram na composição do conteúdo das entrevistas.

Com relação à pesquisa de campo, cujo “objeto/fonte é abordado em seu meio ambiente próprio” (Severino, 2007, p. 107), a coleta dos dados é realizada nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo diretamente observados, sem intervenção e manuseio por parte do pesquisador. Para o alcance dos resultados, as entrevistas foram realizadas nas sedes das prefeituras dos respectivos municípios selecionados.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, para a obtenção dos dados primários, a partir do objetivo principal desta pesquisa, adotou-se a entrevista semiestruturada, portada de “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (Laville; Dionne, 1999, p. 188). As entrevistas foram aplicadas a 13 gestores municipais, com os devidos termos de autorização, muito embora se trate de pesquisa anônima.

A entrevista semiestruturada parte de um “encontro interpessoal no qual é incluída a subjetividade dos protagonistas, podendo se constituir um momento de construção de um novo conhecimento, nos limites da representatividade da fala” (Szymanski, 2018, p. 14). A autora sustenta que a entrevista torna um momento de organização de ideias e de construção de um discurso para um interlocutor, caracterizando o caráter do recorte da experiência, de modo que reafirma a situação de interação como geradora de um discurso particularizado.

A rigor, a entrevista é uma técnica de geração de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos pesquisados, em que o entrevistador(a) visa apreender o que os sujeitos expressam sobre determinado tema (Severino, 2007), classificada segundo a profundidade do material verbal recolhido, que deve ser registrado e integralmente transcrito, pois nele se concentra um “discurso marcado pela multidimensionalidade das significações expressadas, pela sobredeterminação de algumas palavras ou fins de frases” (Bardin, 2016, p. 90).

### **3.1 Área de estudo**

#### **3.1.1 Mesorregião Nordeste Paraense**

De acordo com dados do IBGE, o Estado do Pará, segundo maior estado do Brasil em extensão geográfica, dividido em 144 municípios, possui uma área de 1.247.955,381 Km<sup>2</sup>, que representa 29,73% da Amazônia brasileira (4.196.943,00 km<sup>2</sup>) e 14,65% do território nacional (8.515.767,049 km<sup>2</sup>).

Oficialmente, é dividido em seis mesorregiões: Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense, que por sua vez, são subdivididas em microrregiões, concebidas por um agrupamento de municípios limítrofes, com a finalidade de integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sendo, atualmente, 22: Almeirim, Altamira, Arari, Belém, Bragantina, Cametá, Castanhal, Conceição do Araguaia, Furos de Breves, Guamá, Itaituba, Marabá, Óbidos, Paragominas, Parauapebas, Portel, Redenção, Salgado, Santarém, São Félix do Xingu, Tomé-Açu e Tucuruí.

A mesorregião nordeste paraense, definida para este estudo, ocupa uma área de 83.316,023 km<sup>2</sup>, equivalente a 6,68% da área do estado do Pará (1.247.955,381 km<sup>2</sup>), com densidade demográfica de 24,3 hab./km<sup>2</sup>. É formada por cinco microrregiões (Bragantina, Cametá, Guamá, Salgado e Tomé-Açu), esta mesorregião conta com uma população estimada (2022) de 2.023.064 habitantes, correspondente a 23,48% da população estimada para o estado do Pará (8.614.191 habitantes) e integra as Regiões de Integração<sup>27</sup> Rio Caeté, Rio Capim, Guamá e Tocantins.

Para Cordeiro, Arbage e Schwartz (2017), o nordeste paraense é uma grande mesorregião biogeográfica, com especificidades socioculturais e ecológicas peculiares, não somente pela colonização, mas, sobretudo, pelos processos diferenciados das relações dos imigrantes com o meio ambiente. Conforme os autores, a condição histórica e geográfica influenciou no sistema de manejo do solo, com reflexos no valor cultural, social, econômico, político e ambiental da população local.

Como mencionado na seção introdutória desta pesquisa – de caráter qualitativo e de delineamento anônimo –, foram selecionadas duas prefeituras de municípios localizados na mesorregião do nordeste paraense com semelhanças e distinções, mas com a característica demográfica de pequeno porte diante do potencial de transferibilidade do estudo. As duas prefeituras (A e B), pertencem, respectivamente, às microrregiões Guamá e Bragantina.

Em pesquisa acerca do panorama socioeconômico da referida mesorregião, Pereira (2017) enfatiza que, quantos aos processos de urbanização da microrregião Guamá, houve incremento na taxa de urbanização no período de 1970-2010, e vem ocorrendo de forma lenta e gradual, com maior predomínio populacional no meio rural, ao passo que na microrregião Bragantina, no mesmo período (1970-2010), apresentou maior percentual de ocupação urbana.

---

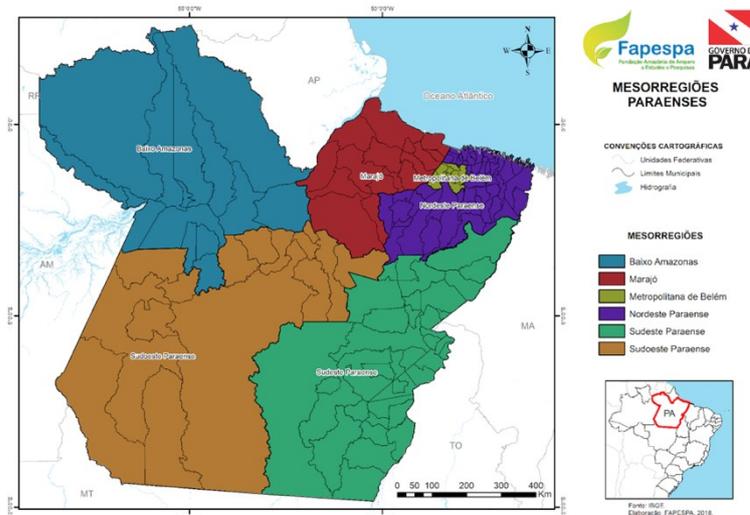
<sup>27</sup> Através do Decreto 1.066, de 19 de junho de 2008, o Governo do estado do Pará dividiu o estado, para efeito de planejamento, em 12 Regiões de Integração, a saber: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós.

A pesquisa de Pereira (2017) destacou que os municípios da mesorregião nordeste paraense, independente da microrregião, embora apresentem características socioeconômicas favoráveis, em razão da diversidade de atividades e incremento populacional, ainda demandam ações do poder público, pois o desenvolvimento econômico da região depende, além do equacionamento dos problemas históricos, a atuação governamental para melhorar a qualidade de vida da população residente.

Como destaques, a pesquisa concluiu que na mesorregião nordeste paraense a população não se distribui uniformemente no espaço, com áreas densamente povoadas e outras não, há desigual incremento populacional, com extremos positivos e negativos de crescimento da população, e com a implantação de grandes projetos de infraestrutura, muitas famílias migraram do meio rural em busca de melhores condições de vida nas cidades, com aumento na geração de emprego e renda, mas o Índice de Progresso Social ainda é baixo. Além disso, constatou que a qualidade nos serviços de saúde varia muito entre os municípios, mas em 2015, ainda não alcançava o patamar mínimo preconizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), e que há baixa abrangência de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo (Pereira, 2017).

A Figura 10, a seguir, exhibe a localização da mesorregião nordeste no mapa do Estado do Pará, na linha limítrofe com o estado do Maranhão e o Oceano Atlântico:

**Figura 10 – Mesorregião Nordeste do Estado do Pará.**



Fonte: FAPESPA (2018)

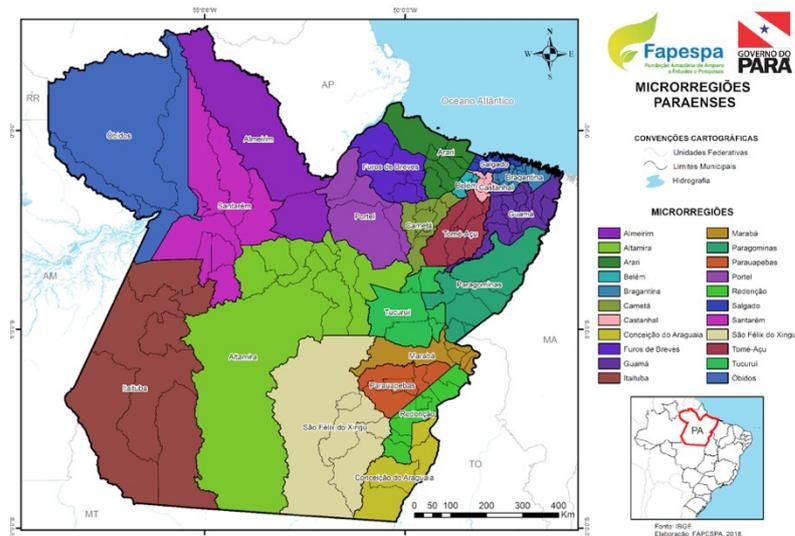
A escolha de duas prefeituras situadas em dois municípios como área de estudo se justifica, de início, pelo fato de o pesquisador ter sido criado em um dos municípios da

mesorregião (nenhum dos dois selecionados), ter sido morador da região, ter tido a escolarização na escola pública e por ter desenvolvido, tanto no seio da formação acadêmica quanto na reflexão social, o interesse pela temática da gestão pública, principalmente nos aspectos relacionados ao desenvolvimento local a partir da sua atuação no poder público municipal, mesmo antes do ingresso no PPGPD/ NAEA/UFPA.

Além disso, o autor deste trabalho também já teve experiência no setor público municipal da região, de modo que a dimensão técnica e a perspectiva política foram, ao longo dos anos, inclinando a trajetória epistemológica e pessoal, dando azo ao aperfeiçoamento e à construção do presente objeto de investigação, depois de processos de desconstrução e realinhamento em conjunto com a orientadora.

Tecnicamente, considerando a heterogeneidade dos municípios paraenses, o recorte geográfico considerou a classificação da mesorregião (nordeste paraense) e a subdivisão em microrregiões (Guamá e Bragantina), por estarem localizadas de modo confluyente, e na fronteira com o estado do Maranhão e com oceano Atlântico, regiões bem representativas e com expressivas dificuldades operacionais e de pessoal, tanto no que diz respeito ao planejamento e às estruturas governamentais dos municípios, quanto no desenvolvimento e no alcance das políticas públicas. A Figura 11, a seguir apresenta as microrregiões do estado do Pará, representando a Bragantina e a do Guamá nos limites superiores do estado à esquerda:

**Figura 11 – Microrregiões do Estado do Pará.**



Fonte: FAPESPA (2018)

O critério de seleção do espaço justifica-se, também, pela facilidade de deslocamento e acesso do pesquisador nos municípios do entorno, fundamental para que fosse possível a

realização dos levantamentos presenciais, não desconsiderando, contudo, as dificuldades existentes no percurso.

### 3.1.1.1 Prefeitura A e Prefeitura B

A pesquisa de campo foi realizada nas prefeituras de dois municípios selecionados, nomeados de Prefeitura A e Prefeitura B, para fins de conferir anonimato. As principais informações sobre as Prefeituras foram previamente extraídas nos sites oficiais e nos sítios eletrônicos de dados oficiais governamentais e de institutos de pesquisa. Com o intuito de identificar as referidas prefeituras, o Quadro 10 apresenta dados gerais e informações institucionais.

**Quadro 10** – Informações gerais de identificação das Prefeituras A e B.

<b>PREFEITURA A</b>	<b>PREFEITURA B</b>
<b>Município de pequeno porte:</b> abaixo de 20 mil habitantes (2022)	<b>Município de pequeno porte:</b> abaixo de 20 mil habitantes (2022)
<b>Localização:</b> Microrregião Guamá Área: mais de 2.400 km <sup>2</sup>	<b>Localização:</b> Microrregião Bragantina Área: mais de 470 km <sup>2</sup>
<b>Emancipação política do Município:</b> Década de 1990	<b>Emancipação política do Município:</b> Década de 1940
<b>IDH(PNUD) :</b> abaixo de 500 - <i> muito baixo</i>	<b>IDH(PNUD):</b> acima de 600 - <i> médio</i>
<b>PIB(IBGE):</b> acima de R\$ 220 mi - 2021 <b>PIB per capita (IBGE):</b> acima de R\$ 6 mil – 2021	<b>PIB(IBGE):</b> acima de R\$ 260 mi - 2021 <b>PIB per capita (IBGE):</b> acima de R\$ 16 mil - 2021
<b>Estrutura organizacional:</b>  <b>Órgãos de assessoramento:</b> Gabinete do Prefeito Procuradoria Jurídica Controladoria Geral do Município Secretaria de Governo  <b>Órgãos de natureza instrumental:</b> Sec. de Administração, Finanças e Planejamento  Sec. de Educação Sec. de Assistência Social Sec. de Saúde Sec. de Obras e Transporte Sec. de Cultura Sec. de Esporte Sec. de Agricultura Sec. de Meio Ambiente	<b>Estrutura organizacional:</b>  <b>Órgãos de assessoramento:</b> Gabinete do Prefeito Procuradoria Jurídica Controladoria Geral do Município Ouvidoria Geral  <b>Órgãos de natureza instrumental:</b> Sec. de Administração Sec. de Finanças Sec. de Educação Sec. de Assistência Social Sec. de Saúde Sec. de Infraestrutura Sec. de Cultura e Turismo Sec. de Esporte e Lazer Sec. de Agricultura Sec. de Meio Ambiente

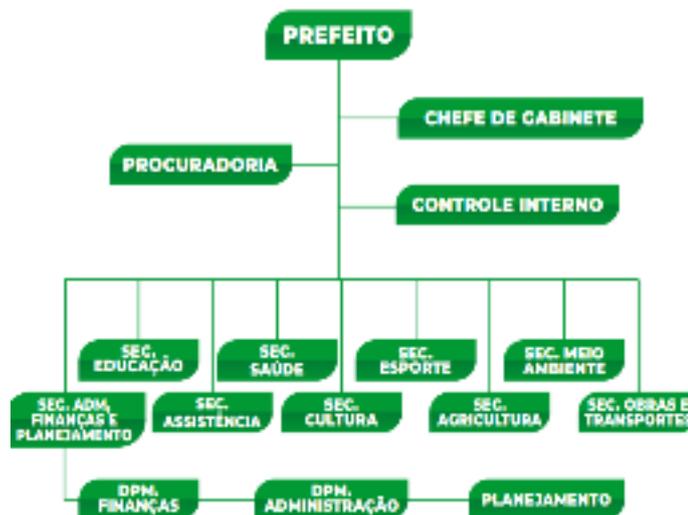
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com o Quadro 10, os municípios são categorizados como municípios de pequeno porte, pois possuem menos de 20 mil habitantes, estão localizados em microrregiões distintas; foram emancipados politicamente entre as décadas de 1940 (Prefeitura B) e 1990 (Prefeitura A); apresentam IDH discrepantes, PIB aproximados, mas quando se trata da distribuição *per capita* divergem quase 3 vezes. Quanto à estrutura organizacional, apresentam tanto órgãos de assessoramento, quanto órgãos de natureza instrumental, tendo sido levado em consideração a composição das secretarias e das assessorias quando da seleção das prefeituras desta pesquisa.

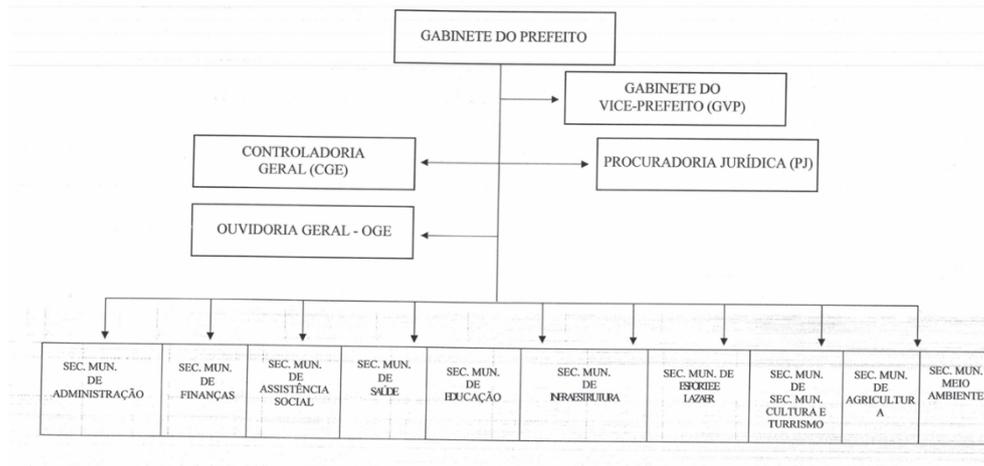
Na pesquisa de campo, realizada entres os dias 4 a 20 de outubro de 2023 na Prefeitura A, e 20 de dezembro de 2023 a 11 de janeiro de 2024 na Prefeitura B, foi possível observar os aspectos físicos das prefeituras, a rotina do trabalho nos departamentos de assessoramento, as relações interpessoais tecidas entre a gestão, o corpo de funcionários municipais e a comunidade local que se faziam presentes nas instalações das sedes do Poder Executivo dos municípios pesquisados, buscando compreender os fluxos organizacionais que fazem parte da dinâmica das prefeituras, que muitas vezes não se apresentam explicitamente na fala dos sujeitos pesquisados por questões de estranhamento, desconhecimento e receio interpessoal.

Nesse momento, foi possível estabelecer contato com alguns funcionários das prefeituras, realizar diálogos, agendar retornos, colher informações e realizar as entrevistas. As Figuras 12 e 13 a seguir, extraídas dos sites oficiais das Prefeituras desta pesquisa, exibem os organogramas das respectivas sedes executivas.

**Figura 12** – Organograma funcional da Prefeitura A.



Fonte: Site oficial da Prefeitura A (2023).

**Figura 13** – Organograma funcional da Prefeitura B

Fonte: Site oficial da Prefeitura B (2023).

Os organogramas funcionais das prefeituras (Figuras 12 e 13) apresentam a composição dos órgãos de assessoramento e de natureza instrumental responsáveis pela execução das atividades administrativas de competência do executivo municipal, com semelhanças quanto ao número de secretarias.

Antes de realizar a visita nos municípios, foram levantadas, previamente, informações a respeito da estrutura de pessoal, nos sites oficiais das prefeituras municipais, bem como da sua estrutura funcional. Essa etapa antecedente foi estabelecida para facilitar a compreensão da estrutura institucional das Prefeituras<sup>28</sup> e organizar os próximos passos para a coleta dos dados e seleção dos colaboradores.

### 3.2 Colaboradores(as) da pesquisa

A visita às prefeituras ocorreu nos anos de 2023 e 2024, mais precisamente entre outubro de 2023 e janeiro de 2024. Inicialmente, a comunicação ocorreu na recepção das respectivas sedes municipais, com a devida apresentação do pesquisador, sua vinculação com o programa de mestrado profissional, o objetivo da visita, noções acerca dos objetivos da

<sup>28</sup> Tecnicamente, a Prefeitura, em sentido estrito, é a sede do Executivo Municipal, o prédio onde está situado o gabinete do Prefeito. Portanto, não se confunde com o município, que é a pessoa jurídica, nem com o Prefeito, que é o chefe do órgão e agente político. A Prefeitura representa o aparelho central da estrutura administrativa, logo, não representa sequer juridicamente o município, pois apenas o Prefeito tem tal competência. No entanto, a Prefeitura dispõe de orçamento próprio e quadro de pessoal, imprescindíveis ao desenvolvimento de múltiplas atividades que o órgão possui para o gerenciamento das funções administrativas (Costa, 2019).

pesquisa e a disponibilização do termo de autorização para realização de pesquisa científica, com respaldo da orientadora e da coordenação do PPGGPD/NAEA.

Para a escolha dos(as) colaboradores(as) da pesquisa, foi realizado um mapeamento do quadro funcional, posteriormente, a identificação dos sujeitos a serem entrevistados. De posse dessas informações, o pesquisador entrou em contato com os respectivos prefeitos, secretários e as equipes de assessoramento para falar da pesquisa, e convidar individualmente para que contribuíssem com o estudo investigado.

Os sujeitos que se dispuseram a colaborar com a pesquisa agendaram – alguns, no mesmo dia das visitas – um horário definido para que pudessem responder às entrevistas; outros, em dias posteriores, em razão da disponibilidade das agendas. Foi estabelecido um momento de conversa para apresentar formalmente o objetivo da pesquisa e a garantia do sigilo das informações pessoais dos participantes, inclusive dos respectivos municípios e prefeituras. Após esse contato foram apresentados o Termos de Autorização para Realização de Pesquisa Científica (Apêndice A), que descrevem os objetivos da pesquisa e dispõem acerca do anonimato para fins de validade científica e confiabilidade dos dados, e preenchidas as Fichas Técnicas (Apêndice B), com informações gerais como idade, formação, tempo de serviço função e vínculo.

Do universo de 27 pessoas que compõem o quadro funcional das duas prefeituras (A e B), com base nos respectivos organogramas, organizado por setor, interessou para esta pesquisa a totalidade. Porém, em razão do caráter colaborativo da pesquisa e do receio de alguns agentes municipais, foi possível, após inúmeras tentativas, entrevistar 13 colaboradores.

Portanto, o estudo contou, na prefeitura A, com 6 secretários(as) municipais, o(a) chefe(a) de gabinete e o(a) procurador(a) municipal, totalizando 8 entrevistados. Na prefeitura B, por sua vez, foram entrevistados o(a) prefeito(a) e 4 secretários(as) municipais, somando 5 entrevistados. Todos assinaram o Termo de Autorização.

**Quadro 11** – Perfil dos(as) colaboradores(as) da pesquisa da Prefeitura A.

(continua)

Agente	Sexo	Formação	Tempo de serviço	Vínculo
Chefe(a) de Gabinete	M	Nível médio completo	18 anos	Agente político
Procurador(a) Municipal	M	Nível superior completo	3 anos	Agente político
Sec. de Agricultura	M	Nível médio completo	3 anos	Agente político
Sec. de Assistência Social	M	Nível superior completo	-	Agente político
Sec. de Esporte	M	Nível médio completo	11 anos	Agente político
Sec. de Meio Ambiente	M	Nível superior completo	1 mês	Agente político

(continuação)

Sec. de Obras, Urbanismo e Saneamento	M	Nível médio completo	10 meses	Agente político
Sec. de Transporte	F	Nível médio completo	3 meses	Agente político

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2023).

**Quadro 12** – Perfil dos(as) colaboradores(as) da pesquisa da Prefeitura B.

Agente	Sexo	Formação	Tempo de serviço	Vínculo
Prefeito(a)	M	Nível superior completo	12 anos	Agente político
Sec. de Administração	M	Nível superior completo	12 anos	Agente político
Sec. de Educação	M	Nível médio completo	8 anos	Agente político
Sec. de Meio Ambiente	M	Nível superior completo	7 anos	Agente político
Sec. de Saúde	F	Nível superior completo	29 anos	Agente político

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2023).

Como dito, participaram como colaboradores da pesquisa 13 indivíduos, oito da Prefeitura A e cinco da Prefeitura B. Conforme Marconi e Lakatos (2021, p. 244), no processo de pesquisa os sujeitos “serão pesquisados, enumerando suas características comuns, como, por exemplo, sexo, faixa etária, organização a que pertencem, comunidade onde vivem etc.”.

Nesse sentido, os entrevistados estão na faixa etária entre 31 anos e 76 anos, sendo 2 mulheres e 11 homens, e o tempo de serviço em gestão é heterogêneo. Quanto à formação, na Prefeitura A, apenas três possuem nível superior, os demais ensino médio completo e, na Prefeitura B, dos cinco entrevistados, apenas um possui ensino médio completo, os demais possuem nível superior completo.

Na ficha técnica, entregue aos entrevistados, solicitou-se que os entrevistados manifestassem sua autodeclaração étnico-racial; sete pessoas da Prefeitura A se autodeclararam como parda, e uma pessoa como preta. Já na Prefeitura B, quatro pessoas se autodeclararam parda e uma branca.

As demais pessoas que não se dispuseram a conceder não o fizeram por questões variadas: receio de não saber responder e comprometer a imagem da gestão, indisposição, indisponibilidade na agenda e por questões de foro íntimo, naturalmente comum em pesquisas desse tipo. Com relação ao(a) Prefeito(a) da Prefeitura A, ele(a) não concedeu entrevista, justificando indisponibilidade na agenda; por outro lado, o(a) Prefeito(a) da Prefeitura B, se disponibilizou prontamente.

É importante observar que os(as) colaboradores(as) entrevistados(as) optaram pela ética da pesquisa em manterem os seus nomes não identificados, portanto, nesta pesquisa foram utilizadas as letras A e B para distinguir as Prefeituras e os respectivos entrevistados, conforme as posições no Secretariado dos respectivos executivos municipais. Exemplo: Secretário(a) de

Meio Ambiente A, para o/a secretário(a) da Prefeitura A, e Secretário de Meio Ambiente B, em referência ao/à Secretária(o) da Prefeitura B.

### 3.3 Procedimentos técnicos de coleta dos dados

Nos meses de outubro de 2023 a janeiro de 2024, o pesquisador se dirigiu às duas Prefeituras (A e B) para a coleta dos dados, utilizando a técnica da entrevista semiestruturada, com perguntas previamente elaboradas a partir de um roteiro para subsidiar o diálogo (Apêndice B), que se caracteriza com uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (Laville; Dionne, 1999, p. 188).

Inicialmente, o critério de coleta de dados para esta pesquisa tencionava, como já mencionado, realizar as entrevistas com todo o universo amostral dos organogramas funcionais das duas prefeituras, considerando a profundidade na obtenção dos dados acerca dos mecanismos de liderança, estratégia e controle nos discursos dos sujeitos que integram as gestões do Executivo Municipal desses municípios.

Contudo, em razão da dinâmica e das dificuldades operacionais e culturais no seio da administração pública da região, sobretudo em municípios de pequeno porte, com carência de recursos humanos e físicos, a alternativa foi convencer o maior número possível de participantes, a partir de um exercício argumentativo de convencimento, tornando-se, desse modo, viável a obtenção de mais da metade do universo de pessoal das duas prefeituras.

A técnica da entrevista foi adotada para esta pesquisa diante da relação interpessoal travada entre o pesquisador e os sujeitos, por meio da elucidação do objetivo central dela, bem como da importância do diagnóstico, embora em uma dimensão específica, do perfil da gestão municipal com base no objeto desta pesquisa. Assim, essa técnica facilitou o esclarecimento de pontos que se mostraram complexos sobre as questões relativas à Política de Governança em municípios de pequeno porte, com ênfase nos atravessamentos existentes na região nordeste do Pará.

As entrevistas duraram, em média, de 10 a 20 minutos, oscilando muito entre cada entrevistado(a), foram gravadas em aparelho do modelo *Iphone*, e ocorreram em dias e espaços diferentes. Na Prefeitura A, todas as entrevistas ocorreram na sala do setor de contabilidade, apenas com a presença do entrevistado(a). Na Prefeitura B, três entrevistas ocorreram na sede da Prefeitura, uma na sala do(a) Prefeito(a), e as outras duas na sala da Secretaria de

Administração. As outras duas se deram fora da sede da Prefeitura, em razão da disponibilidade dos entrevistados, e ocorreram na residência do(a) Secretário(a) de Saúde.

As perguntas foram direcionadas para o entendimento acerca da governança pública, o modo como ocorre na prefeitura/área de atuação na gestão, bem como, se os(as) colaboradores(as) já participaram de algum curso/formação que abordasse a temática e se conheciam o Decreto nº 9.203/2017.

Outros pontos procuraram questionar os/os entrevistados/as naquilo que eles/as consideram necessário para exercer uma boa liderança, seguida da indagação se estabelecem alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da sua gestão e como é favorecida a transparência. Além disso, se já ouviram falar em auditoria interna e ouvidoria, e se a gestão que integram possui tais sistemas.

No plano de pesquisa foi elaborado um quadro autoexplicativo, com base em Santos (2021), para sistematizar as informações dos dados empíricos, destacando-se o que foi investigado, quem são e a quantidade de sujeitos da pesquisa, os objetivos levantados e a forma de estruturação da entrevista a partir dos eixos norteadores, conforme o Quadro 13, a seguir:

**Quadro 13** – Plano de pesquisa para a geração de dados (entrevistas).

O que será realizado?	Quais sujeitos?	Quem e quantos sujeitos?	Por quê? (objetivo)	Como? (Entrevista) Eixos norteadores
Entrevistas	Gestores municipais	1 prefeito(a) 1 chefe(a) de gabinete 1 procurador(a) municipal 10 secretário(a)s municipais	Analisar as falas dos (as) colaboradores desta pesquisa sobre a política de governança pública e os mecanismos de liderança, estratégia e controle do RBGO do TCU	-Entendimento sobre a governança pública; -Função da gestão municipal na consolidação da governança pública; -Formação acerca da temática; -Exercício da Liderança; -Favorecimento da Estratégia; -Estabelecimento do Controle

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As entrevistas seguiram os aspectos teóricos apresentados por Marconi e Lakatos (2021) que visam ao planejamento, oportunidade da entrevista, condições favoráveis, contato com representantes, conhecimento prévio do campo e preparação específica, com foco na profundidade, clareza, relevância e especificidade das mensagens registradas. Assim, os procedimentos de organização, transcrição e agrupamentos do material coletado foram tratados com base na Análise de Conteúdo, conforme destacado a seguir.

### 3.4 Tratamento dos dados

A análise de conteúdo é definida com um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e reprodução (variáveis inferidas) das mensagens (Bardin, 2016).

Conforme Franco (2018, p. 17), a Análise de Conteúdo manifesta-se no diálogo entre “interlocutor e locutor, o contexto social de sua produção, a influência manipuladora, ideológica e idealizada presentes em muitas mensagens, os impactos que provocam”, além dos efeitos que orientam diferentes comportamentos e ações diante das condições históricas sociais que acabam influenciando crenças, conceitos e representações elaboradas e transmitidas via mensagens.

Para Bardin (2016), a interpretação da análise de conteúdo transita entre dois polos: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade, considerada uma técnica refinada que se fundamenta na articulação entre a superfície das mensagens, dos textos, descrita e analisada, e os fatores que determinaram essas características inferindo uma correspondência entre eles.

A Análise de Conteúdo tende a valorizar o material a ser analisado, especialmente se a interpretação do conteúdo estipular, como parâmetros, os contextos individuais, sociais e históricos nos quais foram produzidos, requerendo que tais interpretações tenham relevância teórica no processo de investigação (Franco, 2018). Logo, o ponto chave da Análise de Conteúdo é a mensagem extraída da comunicação (oral ou escrita, gestual, figurativa etc.), que se expressa na dinâmica estabelecida entre a atividade do conhecimento do sujeito e o objeto de conhecimento (Bardin, 2016; Franco, 2018).

Para Bardin (2016), o conjunto de comunicações produzidas pelas mensagens deve ser sistematizado, observando dois critérios: a) a natureza do código e suporte da mensagem, que nesta pesquisa é a comunicação oral por meio das entrevistas; e b) a quantidade de pessoas implicadas na comunicação, que nesta investigação ocorre entre dois interlocutores, portanto, o pesquisador e o(a) entrevistado(a).

É fundamental na Análise de Conteúdo percorrer as etapas analíticas a fim de promover a significação dos dados coletados permitindo codificar, classificar e categorizar as mensagens em unidades temáticas e o diálogo teórico. Os indicadores das mensagens são reconstruídos a partir das mensagens particulares, observando as variáveis nesta pesquisa acerca da política de governança através dos mecanismos de liderança, estratégia e controle a partir das falas dos sujeitos colaboradores desta investigação.

As entrevistas foram devidamente transcritas na sua integralidade e originalidade no momento da fala, separadas e identificadas em pastas por nome do(a) entrevistado(a), dia, horário e tempo de duração de cada momento.

Segundo Bardin (2016, p. 46), a análise de conteúdo “visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um mecanismo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares”, abrangendo várias etapas a fim de que se possa conferir significação dos dados coletado. Para a sistematização e operacionalização das informações da pesquisa, foram adotadas as três fases definidas pela autora, divididas em: a) Pré-análise; b) Exploração do material; e c) Tratamento dos resultados, inferências e interpretação. A seguir caracteriza-se passo a passo de cada fase.

A fase de pré-análise consiste na escolha e organização do material a ser analisado, com o objetivo de tornar operacional as ideias iniciais da pesquisa, e tem como primeira etapa a *leitura flutuante*, que foi realizada a partir da Política Nacional de Governança Pública e do Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU, devidamente disponibilizado na *internet*, para identificar a abrangência dos seus pressupostos de aplicação. De posse desse material e da sua leitura, foi possível estabelecer uma primeira aproximação com as potencialidades desses insumos e, em seguida, mapear os municípios de pequeno porte-alvo da pesquisa e o público que poderia fornecer informações sobre a problemática levantada.

Em seguida, procedeu-se à *constituição do corpus* da pesquisa, segunda etapa dessa fase, quando foram definidos os documentos de análise e os critérios para a seleção dos(as) colaboradores(as) da pesquisa, em conexão com os objetivos pretendidos, observando-se os critérios de exaustividade (todos os documentos do Corpus são necessários para a pesquisa); representatividade (o número de dados permite fazer a generalização dentro do universo investigativo proposto, considerando o porte dos municípios e a composição da estrutura administrativa do poder executivo municipal); homogeneidade (apresenta a mesma natureza, segundo o critério definido pelo pesquisador); e pertinência (responde aos objetivos da pesquisa e ao problema de pesquisa), conforme os parâmetros estabelecidos por Bardin (2016).

Na terceira etapa dessa fase, que consiste na *formulação dos objetivos*, foram estabelecidos os critérios para definição dos objetivos, que inclui a discussão sobre a governança pública e a gestão pública no âmbito municipal, bem como os marcos históricos regulatórios que fundamentam a governança no setor público e o papel do TCU para a sua disseminação.

Na quarta etapa da fase de pré-análise, que trata da *referenciação e enumeração dos indicadores*, foram criados indicadores de interpretação e nomeação dos(as) entrevistados da

pesquisa, descritos no capítulo 4. E, por fim, a quinta etapa de *preparação do material* ocorreu a partir da sistematização das entrevistas, que foram devidamente transcritas na sua integralidade e originalidade, separadas em pastas com a identificação do(a) entrevistado(a), dia, horário e tempo de duração média, que foi entre 2 e 20 minutos cada.

De acordo com Szymanski, Almeida e Prandini (2018, p. 72), a transcrição de entrevistas “é a primeira versão escrita do texto da fala do entrevistado que deve ser registrada, tanto quanto possível, tal como ela se deu. Ao escrever, faz-se um esforço no sentido de passar a linguagem oral para a escrita, ou seja, há um esforço de tradução de um código para outro”.

Para as autoras, a caracterização dos elementos de uma entrevista a partir da sua transcrição, com base na compreensão desvelada pela categorização, deve considerar a subjetividade na análise, o contexto social dos(as) entrevistados(as) e os sentimentos manifestados nas suas falas, mensagens e entonações.

Na segunda fase de Exploração do Material, definida como o momento em que ocorre a descrição analítica do material a ser submetido para a análise, realizou-se a *codificação* dos dados das entrevistas – considerada a primeira etapa dessa fase, transformando-os, por meio do seu recorte, enumeração e classificação/agregação, e em unidades de registro e unidades de contexto a fim de atingir a representação do seu conteúdo.

Bardin (2016) define a unidade de registro como a unidade de significação a ser codificada, corresponde ao segmento do conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial. Nesta pesquisa, a unidade de registro selecionada é a do tipo temática, que tem por critério o tema selecionado para o alcance dos significados das percepções dos entrevistados.

Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021) apontam que fazer uma análise a partir do tema consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. Para os autores, o tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças etc.

As unidades de contexto, por sua vez, representam a unidade básica para a compreensão da unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, podendo ser uma frase para a palavra, ou um parágrafo para um texto (Bardin, 2016). Este estudo adota os parágrafos das entrevistas como unidades de contexto, pois permitem maiores possibilidade de apreensão do conteúdo das respostas.

Em seguida, foi realizada a *classificação* – segunda etapa dessa fase, que consiste no desmembramento das unidades de contexto em eixos temáticos, fornecendo subsídios à

elaboração das categorias analíticas. Por fim, foi realizada a *categorização* – terceira etapa dessa fase, dos elementos constitutivos do conjunto das unidades de registro, que foram elaboradas a partir do critério de categorização temática.

Bardin (2016) destaca que a análise categorial-temática, adotada nesta pesquisa, consiste no recorte do conjunto de entrevistas através de uma grelha de categorias projetadas sobre os conteúdos, levando-se em consideração a frequência dos temas extraídos do conjunto dos discursos, considerados dados segmentáveis e comparáveis. No entanto, a autora também apresenta outras possíveis técnicas aplicadas à análise de conteúdo, como a análise de avaliação, de enunciação, de expressão e das relações (Bardin, 2016).

Adotou-se a análise categorial-temática por ser a mais utilizada, por funcionar nas operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos e, por ser rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples, considerando os objetivos e os entrevistados deste estudo.

Para Szymanski, Almeida e Prandini (2018), a categorização concretiza a imersão do(a) pesquisador(a) nos dados e a sua forma particular de agrupá-los segundo a sua compreensão, permitindo a explicitação de significados. Esta última fase consiste em captar os conteúdos manifestos no material analisado, no caso, o conteúdo extraído das entrevistas com os gestores das prefeituras selecionadas. Por conseguinte, realiza-se a justaposição das categorias, ressaltando-se os seus aspectos semelhantes e os seus aspectos diferentes, prosseguindo-se com a interpretação a partir do quadro teórico utilizado.

Nesse momento, aprofunda-se a análise dos conteúdos latentes das mensagens, por meio do movimento dialógico das categorias, com a apresentação dos seus excertos, bem como das referências bibliográficas que promovam essa confluência interpretativa. Por fim, elabora-se um texto síntese sobre as impressões obtidas por meio das entrevistas e da problemática levantada na pesquisa.

Na análise temática, adotada para esta pesquisa, foi observada a recorrência dos eixos norteadores como Governança Pública e Gestão Municipal. É a partir das unidades temáticas que a categorização se concretiza da imersão do pesquisador nos dados e na forma de agrupar, visando explicitar os significados dos conteúdos, que é a manifestação de inferências. A inferência é uma etapa fundamental na análise das categorias interpretativas, pois ela faz a mediação entre a descrição e interpretação do conteúdo (Bardin, 2016).

Nesta pesquisa, a inferência dialoga com o campo teórico da governança pública, especialmente a concebida pelo RBGO do TCU, reflexo da concepção extraída na Política de Governança Pública do Governo Federal (Decreto nº 9.203/2017), a partir da descrição

resultante das falas e interpretação à luz dessas categorias analíticas. Nesse enquadramento, parte-se da triangulação para interpretar o conteúdo das mensagens, considerando a relação estabelecida no contexto das prefeituras de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, inferindo sobre as falas dos(as) colaboradores(as) da pesquisa.

Nessa fase foi realizada a identificação dos conteúdos manifestos no material analisado, a partir da justaposição das categorias, ressaltando-se os seus aspectos semelhantes e os seus aspectos diferentes, prosseguindo-se com a sua interpretação a partir do quadro teórico utilizado, prosseguindo-se com o aprofundamento da análise dos conteúdos latentes das unidades temáticas, por meio do movimento teórico das categorias, com a apresentação dos seus excertos, bem como do campo teórico que promovam essa confluência interpretativa.

A definição dos eixos temáticos baseou-se no roteiro de perguntas, resultante do problema pesquisado, orientado a inferir sobre as respostas dos(as) colaboradores(as) da pesquisa a respeito: 1) do entendimento acerca do conceito de governança; 2) do papel da gestão municipal na consolidação da governança pública; 3) da formação ofertada acerca da temática; 4) do exercício da liderança; 5) do favorecimento da estratégia; e 6) do estabelecimento do controle.

Para representar o processo de codificação das categorias de análise desta pesquisa, o Quadro 14 exterioriza o agrupamento das unidades de contexto e unidades de registro resultado do tratamento do *corpus* das entrevistas, para fins de exemplificação.

**Quadro 14** – Codificação das unidades de registro.

(continua)

<b>QUESTÃO 1: O que você entende por governança pública?</b>		
<b>Respostas do participante</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Unidade de registro</b>
Eu acredito que são os meios que a gente utiliza, as técnicas que a gente precisa, nem só aderir, às vezes criar, para conciliar todos os trabalhos que a gente tem dentro da gestão e ao mesmo tempo conciliar isso com os anseios da comunidade. Tipo, a gente tem pouco recurso, pouca estrutura, poucas ferramentas, municípios pequenos como o nosso, né? E pouco, a gente não tem arrecadações próprias, vultuosas para fazer obras específicas. Então, criar metodologia tanto para fazer a gestão pessoal, a gestão administrativa, a gestão de processos e ao mesmo tempo fazer a gestão humana, física, social (Prefeito B)	meios que a gente utiliza, as técnicas que a gente precisa, nem só aderir, às vezes criar, para conciliar todos os trabalhos que a gente tem dentro da gestão e ao mesmo tempo conciliar isso com os anseios da comunidade	Meios e técnicas
	criar metodologia tanto para fazer a gestão pessoal, a gestão administrativa, a gestão de processos e ao mesmo tempo fazer a gestão humana, física, social	
<b>QUESTÃO 2: Como isso ocorre na sua gestão?</b>		
<b>QUESTÃO 3: Para você, qual é o papel da prefeitura para a consolidação da governança pública?</b>		
<b>*Duas perguntas para uma mesma categoria</b>		
<b>Resposta do participante</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Unidade de registro</b>
A gente busca, de todos os mecanismos, promover ações dentro do esporte. Muito embora a gente tenha uma dificuldade muito	busca, de todos os mecanismos, promover ações	Mecanismos e ações

(continuação)

<p>grande pelo fato da nossa secretaria não ter fundos. E todo recurso, todo e qualquer recurso, a gente tem que estar buscando junto ao prefeito. E nem sempre a gente consegue esse recurso, essa maior dificuldade que eu tenho. E a vontade é grande de poder fazer por mais.</p> <p>Como eu sou muito ligado ao esporte, eu vejo que a gente poderia contribuir muito mais, se tivéssemos condições, suporte principalmente financeiro e suporte físico também, de pessoal. Eu acredito que seria uma importância muito grande também para a gente dar uma sustentabilidade junto ao governo. (Secretario/a de Esporte A)</p>	<p>dificuldade muito grande pelo fato da nossa secretaria não ter fundos. E todo recurso, todo e qualquer recurso, a gente tem que estar buscando junto ao prefeito</p> <p>poderia contribuir muito mais, se tivéssemos condições, suporte principalmente financeiro e suporte físico também, de pessoal</p>	<p>Ausência de recursos</p> <p>Suporte físico, financeiro e de pessoal</p>
<p><b>QUESTÃO 4: Você já participou de algum curso/formação que tratasse da temática relacionada à governança pública?</b></p>		
<p><b>QUESTÃO 5: Você conhece o Decreto nº 9.203/2017 (Política nacional de governança pública)?</b></p>		
<p><b>Resposta do participante</b></p>	<p><b>Unidade de contexto</b></p>	<p><b>Unidade de registro</b></p>
<p>Não.</p> <p>Não. Todos nós, acredito, não só eu, como os outros secretários, nós tivemos uma deficiência muito grande nisso. Porque nós nunca tivemos capacitação, treinamento. Alguma coisa de como gerir, como administrar. Porque gestão, é o que eu digo, não é para todos. (Secretário/a de Agricultura A)</p>	<p>Não. Todos nós, acredito, não só eu, como os outros secretários, nós tivemos uma deficiência muito grande nisso</p> <p>Porque nós nunca tivemos capacitação, treinamento. Alguma coisa de como gerir, como administrar</p>	<p>Deficiência da gestão</p> <p>Ausência de formação</p>
<p><b>QUESTÃO 6: O que você acha que é necessário para estabelecer uma boa governança na gestão do seu município?</b></p>		
<p><b>Resposta do participante</b></p>	<p><b>Unidade de contexto</b></p>	<p><b>Unidade de registro</b></p>
<p>Como chefe de gabinete, precisamos ter mais autonomia, autonomia, direito de discutir assuntos, porque quando a gente tem autonomia, mesmo que a gente não saiba tanto, mas pelo cargo que foi confiado, a gente procura se apurar, a gente procura se apurar, falar com quem tem conhecimento de gestão, para trazer alguma coisa para mostrar para o nosso chefe como nós devemos proceder o grupo, porque nós somos cooperador administrativo, e nós estamos numa pasta do executivo que a gente, quando eu vim para cá, eu achava que eu ia ter o direito de voz, ainda mais sendo da terra, disso tudo que eu te contei, e ele foi, mas isso foi fraco para mim, então hoje, eu vejo um chefe de gabinete nesse período, como um menino de recado. (Chefe de Gabinete A)</p>	<p>precisamos ter mais autonomia, autonomia, direito de discutir assuntos, porque quando a gente tem autonomia, mesmo que a gente não saiba tanto, mas pelo cargo que foi confiado, a gente procura se apurar, a gente procura se apurar, falar com quem tem conhecimento de gestão</p>	<p>Autonomia</p> <p>Direito de discutir</p> <p>Conhecimento de gestão</p>
<p><b>QUESTÃO 7: Sua gestão estabelece alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da administração municipal?</b></p>		
<p><b>Resposta do participante</b></p>	<p><b>Unidade de contexto</b></p>	<p><b>Unidade de registro</b></p>
<p>Sim, nós temos uma equipe que são as coordenações. Coordenação da Educação Fundamental, da Educação Infantil, da EJA e</p>	<p>temos uma equipe que são as coordenações</p>	<p>Coordenação</p>

(conclusão)

dos alunos autistas. Porque esse trabalho é totalmente voltado a um resultado em comum, que é o bom resultado. Mas a gente nunca conseguiu chegar ao topo, ao êxito. Sempre a gente alcança os 70 % de tudo que é aplicado. (Secretário/a de Educação A)	esse trabalho é totalmente voltado a um resultado em comum, que é o bom resultado.	Resultado em comum
<b>QUESTÃO 8: Como é favorecida a transparência da sua gestão?</b> <b>QUESTÃO 9: Você já ouviu falar em auditoria interna e ouvidoria?</b> <b>QUESTÃO 10: A gestão que você integra possui sistemas de auditoria interna e ouvidoria?</b> *Três perguntas para uma mesma categoria		
<b>Resposta do participante</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Unidade de registro</b>
Por meio do controle social e portal transparência do município.	controle social e portal transparência do município	Controle social
Sim, a atividade de ouvidoria interna se refere ao tratamento de manifestações decorrentes de questões internas do próprio órgão ou entidade. Sendo um canal de participação e controle social, a Ouvidoria deve garantir a livre manifestação dos cidadãos e estabelecer uma relação transparente e direta entre o usuário e a gestão pública.	tratamento de manifestações decorrentes de questões internas do próprio órgão ou entidade. Sendo um canal de participação e controle social	Portal de transparência Canal de manifestações e participação
Não. (Secretário/a de Assistência Social A)	Não	Ausência de sistemas

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A partir da categorização dos dados, foram constituídos os grupos de categorias por meio da técnica de entrevista que, agrupados, formam o *corpus* de análise e os eixos temáticos de base interpretativa desta pesquisa. Partindo das entrevistas, foram realizadas as inferências, que estabelecem o diálogo do material constituído após os resultados analisados e descritos, originando as categorias de análise.

As categorias foram manifestadas nos eixos temáticos e, quando se classificavam as informações, também foi possível perceber que os eixos apresentavam evidências informativas pertinentes, contribuindo na classificação das análises da pesquisa em seis categorias: **Conceito de governança, Gestão municipal e governança, Formação/capacitação em governança pública, Exercício da Liderança, Favorecimento da Estratégia e Estabelecimento do Controle**, apresentadas no capítulo seguinte.

#### 4 A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE DOIS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO NORDESTE PARAENSE

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa concebida a partir do estabelecimento das categorias analítico-interpretativas por meio do diálogo com os discursos de um prefeito, um chefe de gabinete, um procurador municipal e dez secretários municipais entrevistados, em dois municípios de pequeno porte da mesorregião do Nordeste Paraense, os quais compartilharam suas subjetividades e experiências em torno da temática da política de governança pública e dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, constituintes da definição adotada pelo TCU, utilizada nesta pesquisa para subsidiar a análise desta investigação, considerando o contexto da gestão pública municipal que esses(as) profissionais integram.

No que concerne à ética da pesquisa, ressalta-se que os(as) colaboradores(as) deste estudo assinaram o Termo de Autorização para a Realização de Pesquisa Científica e foram informados a respeito do caráter anônimo do trabalho, de modo que a identificação dos(as) entrevistados(as) é seguida apenas da letra alfabética que distingue os sujeitos das duas Prefeituras (A e B), conforme o quadro a seguir:

**Quadro 15** – Identificação do(as) entrevistado(as).

<b>Prefeitura A</b>	<b>Prefeitura B</b>
Chefe(a) de Gabinete A	Prefeito(a) B
Procurador(a) Municipal A	Sec. de Administração B
Sec. de Agricultura A	Sec. de Educação B
Sec. de Assistência Social A	Sec. de Meio Ambiente B
Sec. de Esporte A	Sec. de Saúde
Sec. de Meio Ambiente A	
Sec. de Obras, Urbanismo e Saneamento A	
Sec. de Transporte A	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A partir da análise das falas dos(as) entrevistados(as) que se dispuseram a participar desta pesquisa, é estabelecida a triangulação entre a interpretação dos conteúdos das mensagens, a sua confluência com o quadro conceitual utilizado e as consequentes inferências realizadas por este pesquisador. Pontua-se que do universo amostral das 13 entrevistas realizadas, foram aproveitadas 12, em razão dos critérios de relevância e materialidade auferidos dos conteúdos das respostas obtidas, excetuando-se a entrevista do(a) Secretário(a) de Obras, Urbanismo e Saneamento, que não apresentou conteúdo a ser aproveitado para a discussão dos dados.

As categorias interpretativas estabelecidas dialogam com o quadro teórico desta pesquisa, baseadas nas falas, bem como as inferências acerca das percepções e conhecimentos

desses(as) profissionais sobre a política de governança pública da União e os mecanismos de liderança, estratégia e controle, permitindo identificar entendimentos sobre a governança pública, o papel da gestão municipal na consolidação da governança pública, a formação ofertada acerca da temática, o exercício da liderança, o favorecimento da estratégia e o estabelecimento do controle.

Assim, os dados interpretados são apresentados em seis categorias, a saber: **1) Conceito de governança, 2) Gestão municipal e governança, 3) Formação/capacitação em governança pública, 4) Exercício da Liderança, 5) Favorecimento da Estratégia e 6) Estabelecimento do Controle.**

#### **4.1 Conceito de governança pública**

Considerando a categoria *Conceito de governança Pública* como pressuposto de análise no seio da administração direta municipal da Amazônia paraense, em municípios de pequeno porte, esta primeira categoria de análise busca compreender os significados e sentidos empregados pelos(as) entrevistados(as) desta pesquisa sobre o entendimento acerca da Governança Pública, tendo em vista que dependendo da compreensão que se tenha a respeito, esta pode assumir diferentes orientações, influenciando a perspectiva de observação, posto que “a governança tornou-se um conceito chave que todos utilizam sem saber exatamente o que é” (Kissler; Heidemann, 2006, p. 481).

Para chegar à esta categoria, observou-se a frequência dos temas extraídos do *corpus* das respostas dos entrevistados, bem como a relação com os assuntos abordados no referencial teórico. Nesse caso, como apresentado, definiram-se os parágrafos das respostas como unidade de contexto. Diferentes percepções apareçam nas frases, constituindo as unidades de registro.

De acordo com Holahan e Lubell (2016), uma governança pública efetiva estabelece um quadro de referência institucional que incentiva os indivíduos a cooperar com as iniciativas de resolução dos problemas públicos do Estado por meio da produção e gestão eficiente dos recursos comuns e dos serviços de interesse público. No entanto, considerando as adversidades de ordem social, política, econômica, cultural, institucional e técnica existentes, uma definição precisa acerca da governança pública pode, também, acarretar uma homogeneidade para um conceito que é, por sua natureza histórica, polissêmico e complexo.

Todavia, não se pode olvidar que, sob o argumento da heterogeneidade, não se tenha um alinhamento, pelo menos conceitual-semântico, por aproximação, de um sentido que confira uniformidade na compreensão dos objetivos e premissas que permeiam e orientam a condução

de determinada organização pública, pois enquanto a gestão representa a função realizadora, se preocupando com a eficácia e eficiência, a governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, o que configura a função direcionadora (Brasil, 2020).

Para o TCU (Brasil, 2020), a noção de governança pública serve para aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm, de modo que em razão da variação de perspectivas (eixos de significação) que o Tribunal considera (Organizacional, Políticas Públicas e Centro de Governo), baseadas em fontes nacionais e internacionais, esta pesquisa filiou-se à Perspectiva Organizacional, que trata do desempenho individual das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, no caso desta pesquisa, no desenho organizacional dos municípios, partindo do Executivo Municipal, através do seu corpo funcional.

Destaca-se que apesar da perspectiva organizacional apresentar características e forte influência da governança corporativa, para os fins desta investigação, o critério de escolha deveu-se ao objetivo de identificar em prefeituras, ou seja, organizações públicas responsáveis por organizar e executar serviços públicos de interesse local, conforme determina a Constituição Federal de 1988, a percepção de gestores e gestoras públicas que participam do processo de planejamento, construção, execução e avaliação da administração pública municipal.

Assim, remontando ao objeto da perspectiva organizacional da governança pública capitaneada pelo TCU, é essencial evidenciar os trabalhos pioneiros realizados, nos anos de 2007-2008, em temas transversais ao serviço público como a Tecnologia da Informação, Pessoal e Aquisições Logísticas. Os levantamentos realizados continham questionários com perguntas relativas à governança e gestão geral da organização, como no aspecto do planejamento estratégico e no aspecto das auditorias internas, expandindo-se nos próximos anos para outras áreas e centenas de organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.

Como mencionado em momento anterior, a adoção de práticas de governança, a nível nacional, no momento, é conduzida pela Política de Governança Pública lançada pelo referido Decreto nº 9.203/2017 que, embora voltado para o âmbito da administração direta autárquica e fundacional do poder executivo federal, oferece o direcionamento das boas práticas a serem seguidas pelos agentes públicos das outras esferas de governo (estadual, municipal e distrital), de todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Considerando que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que visa estabelecer diretrizes nacionais para adoção de práticas de governança para entes públicos de modo geral, a necessidade de alinhamento estratégico dos entes

federativos com seus órgãos e entidades e com os planos governamentais, os instrumentos de planejamento nacionais e setoriais para a entrega de resultados depende do alinhamento estabelecido em cada organização administrativa responsável pela execução dos serviços públicos e destinação correta dos recursos.

Esses resultados claramente podem ser favorecidos por meio do estabelecimento de diretrizes normativas que permitam uma orientação e uma visão de longo prazo para governantes e gestores públicos, todavia, não se pode considerar que apenas com o estabelecimento de diretrizes nacionais, a administração pública local, especialmente em municípios de pequeno porte, fique inerte e inócua às necessidades de aperfeiçoamento e melhoramento dos serviços e políticas de interesse da população. Nesse sentido, essa pesquisa buscou colocar esse panorama em evidência, colocando o debate da governança pública no seio extremo da gestão pública brasileira: nos municípios.

De acordo com a RGB (2020), a governança está inserida em todo o processo de gestão e de governar o município, e a prefeitura deve reconhecer que para atender às demandas sociais é fundamental fortalecer os mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) e que esta metodologia pode ajudar a gestão do município a reduzir o distanciamento entre a prefeitura e o cidadão, tendo, como consequência, a melhora da imagem institucional, a redução do distanciamento da sociedade e maior grau de transparência, logo, depreende-se a importância da equipe gestora dos municípios engajarem-se na tarefa e no compromisso com os processos de melhoria da gestão municipal.

Nesse sentido, quando os(as) colaboradores(as) desta pesquisa foram questionados(as) sobre o que entendem por governança pública, estes(as) apresentaram diferentes percepções acerca da temática. Os entrevistados da Prefeitura A responderam:

*O sistema de governabilidade do município, abrangendo todas as áreas e segmentos, onde possa dar uma boa condição de viver para os munícipes (Secretário(a) Municipal de Esporte, 2023).*

*[...] governança pública é vários aspectos que envolvem essa temática, né? Acredito que envolve social, econômico, ambiental e outros (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2023).*

*[...] é trazer tudo o que o município precisa, né? Em relação à saúde, segurança, escola... (Secretário(a) Municipal de Transporte, 2023).*

*[...] é uma responsabilidade que a gente coloca numa pessoa para representar a economia daquele setor, daquele município [...] tem que ter responsabilidade para poder mostrar sucesso para o município, porque o município sem sucesso, a culpa é do prefeito (Chefe(a) de Gabinete, 2023).*

*[...] são mecanismos para que a gente consiga alcançar algumas finalidades [...] como a gente vai colocar em prática essas questões que o município depende, que ele*

*precisa, que mais precisa, essa é a governança pública. São os mecanismos, a organização do município para que ele possa atingir essa finalidade, para que ele possa colocar em prática o plano de governo, aquilo que o prefeito propõe durante essa campanha* (Procurador(a) Municipal, 2023).

*[...] são procedimentos ou formas de governar* (Secretário(a) Municipal de Assistência Social, 2023).

As unidades análise da fala dos(a) entrevistados(a) sobre o que entendem por governança pública indicam a necessidade, tratada no referencial teórico deste trabalho, de considerar uma gradação em cada caso em que o conceito de governança é empregado (Nardes; Altounian; Vieira, 2018). As respostas apresentam percepções heterogêneas acerca do conceito de governança, ora identificado como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais (World Bank), ora como a responsabilidade da autoridade política na gestão dos assuntos de interesse da sociedade (PNUD), evidenciada pelas unidades de análise poder político e mecanismo de gestão.

Considerando que a aplicação do conceito de governança é substantivo (Nardes; Altounian; Vieira, 2018), foi possível identificar, na fala do(a) secretário(a) de esporte, o caráter qualitativo desta discussão, quando ele(a) diz *“para dar boa condição de viver”*, na qual os autores advogam: “sempre haverá governança por mais inicial que seja o seu estágio! A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou então no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra” (Nardes; Altounian; Vieira, 2018, p. 149).

Por outro lado, foi possível identificar percepções genéricas e simplistas, mas que, contudo, oferecem associações que traduzem os anseios por uma gestão mais eficiente, responsável e próxima da agenda das políticas públicas, como no caso do(a) secretário(a) municipal de meio ambiente, quando fala que *“vários aspectos que envolvem essa temática”*; do(a) secretário(a) municipal de transporte, quando diz *“é trazer tudo o que o município precisa”*; do(a) chefe(a) de gabinete, que entende como *“uma responsabilidade que a gente coloca numa pessoa para representar a economia daquele setor, daquele município”*; e do(a) secretário(a) municipal de assistência social, que argumenta *“são procedimentos ou formas de governar”*.

A esse respeito, a RGB (2020) traz que a governança pública atua de forma dinâmica no governo, com o objetivo de dar maior capacidade de resposta à sociedade, à gestão e não há como não se envolver no ciclo de políticas públicas, tendo em vista que este é a base de sustentação de uma sociedade desenvolvida.

Durante as entrevistas realizadas com a equipe da Prefeitura A, foi possível identificar, no caso do(a) procurador(a), que a concepção dele(a) se aproxima, embora de modo indireto e

superficial, à concepção empreendida pelo RBGO e pela Política de Governança Pública da União, que definem a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas” (Brasil, 2017) e à prestação de serviços de interesse da sociedade, atrelada, também, à categoria mecanismo de gestão.

Apesar de não precisar quais são os mecanismos, o discurso apresenta encadeamento lógico, pois para o alcance das finalidades públicas faz-se necessário, sobretudo no seio da administração municipal, que o plano de governo seja um dos instrumentos que a gestão municipal se utiliza para garantir o cumprimento das promessas de campanha e das necessidades da população. Ademais, há dois secretários que disseram não saber do que se trata, apesar dos esforços empreendidos durante a realização da pergunta para colaborar na elucidação.

Altounian, Souza e Lapa (2020) sustentam que, apesar dos diversos conceitos relacionados à governança, é possível associá-la a um conjunto de instrumentos que maximizam a probabilidade de o comportamento do agente público ocorrer de acordo com os interesses da sociedade, e que ocorra a correção tempestiva dos problemas no caso de isso não acontecer, uma vez que governança incorporou um conjunto robusto de ferramentas para que as pessoas que detêm o poder, mas não controle sobre a execução, possam direcionar as ações dos governantes, monitorá-las e avaliá-las.

De acordo com Galvão, Gil e Oliveira Júnior (2016), o ciclo governamental deve ser exercido com inteligência governamental para lidar com a Agência Pública/ Governamental, com foco na conquista de mentes e de corações da sociedade, da população, de políticos, das equipes de governo e de servidores públicos de carreira, ou seja, a equipe de Estado. Essa metodologia da gestão governamental prescinde o uso das ferramentas tecnológicas adequadas e conformadas pelos parâmetros da cultura organizacional, governamental, funcional e comunitária, visando a máxima sintonia entre os elementos: interesse da população, visão administrativa de governo e visão administrativa de Estado – o ciclo governamental em ação.

Com relação aos entrevistados da Prefeitura B, verificou-se uma compreensão mais ampliada com relação à governança pública, considerando, também, que muitos desses profissionais ingressaram mais recentemente no setor público e possuem maior grau de aperfeiçoamento profissional, tornando-se mais compreensível o entendimento sobre essa temática, uma vez que quando inquiridos sobre o que entendem por governança pública, trouxeram:

*[...] são os meios que a gente utiliza, as técnicas que a gente precisa, nem só aderir, às vezes criar, para conciliar todos os trabalhos que a gente tem dentro da gestão e ao mesmo tempo conciliar isso com os anseios da comunidade [...] criar metodologia tanto para fazer a gestão pessoal, a gestão administrativa, a gestão de processos e ao mesmo tempo fazer a gestão humana, física, social, eu acho que seria isso, assim, tentar fazer uma conciliação de todos os anseios da comunidade sem perder o foco de manter a estrutura técnica funcionando, atender aos anseios também dos tribunais de contas, as ferramentas de controle (Prefeito(a), 2024).*

*Vêm metas, vem trabalhar gestão pública com seriedade, conseguir transmitir para as pessoas também essa seriedade. Para mim é um tema bem amplo, que abrange, é um tema novo, como você falou, é uma coisa que está surgindo, principalmente para nós gestores [...] é o elo entre o próprio gestor, o prefeito, com a sua equipe de governo (Secretário(a) Municipal de Saúde, 2024).*

*[...] é um modelo de fazer gestão [...] é um modelo de fazer gestão para todos, entendeu? Independente de classe social, independente de bandeira política, independente do que seja. É a gente atender todo o público do município e oferecer o serviço da melhor maneira possível para os usuários (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2024).*

*[...] uma boa equipe, de um bom gestor que possa administrar o município, o estado ou o país como quer que seja a esfera [...] que tenha realmente uma técnica política que possa desenvolver um bom trabalho. Primeiramente, não há uma boa governança se não entender de política, já que estamos falando de governança (Secretário(a) Municipal de Administração, 2024).*

Os significados das unidades de contexto extraídas da fala do(a) prefeito(a) indicam como unidades de registro meios e técnicas, entendimento que se aproxima da perspectiva defendida por Ivanyna e Shah (2011), que compreendem a governança como método ou sistema de governo, bem como o exercício de autoridade de controle para preservar e proteger o interesse público e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos por meio do emprego de instrumentos e técnicas de aperfeiçoamento da gestão.

A fala do(a) secretário(a) municipal de saúde se concatena à lógica de governança que associa aos processos político-negociais de identificação de necessidades e construção de objetivos e/ou políticas, onde a efetiva implantação e a garantia de influência e conhecimento sobre os resultados a seus legítimos interessados são condições fundamentais (Ribeiro; Denis; Tanaka, 2017), tendência também presente na fala do secretário de administração, por meio das unidades de registro metas e técnica política.

O secretário municipal de meio ambiente, por sua vez, tenta estabelecer uma compreensão da governança como modelo de fazer gestão, com vistas a oferecer serviços da melhor maneira possível para os cidadãos. Possivelmente, em razão da atecnia no sentido da definição do conceito de modelo, o entrevistado apresentou argumentos que mais denotam a governança como um sistema do que propriamente um modelo, visto que, em se tratando de sistema, sua implementação pode ser modelada.

Quando o entrevistado disse “[...] *é a gente atender todo o público do município e oferecer o serviço da melhor maneira possível para os usuários*”, ele seguiu falando da necessidade do estabelecimento de uma rede complexa de elementos que se relacionam e são interdependentes para que a governança se solidifique, sem, contudo, saber precisar sua operacionalidade.

É interessante observar que, em alguns momentos, os entrevistados correlacionam governança com gestão, de modo que é pacificado o entendimento que são funções complementares: enquanto a gestão faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a governança provê o direcionamento, o monitoramento e a avaliação da atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas (Brasil, 2020).

Paludo e Oliveira (2021) entendem que a governança está acima da gestão, pois interfere, “manda” nos aspectos principais da gestão, direcionando, orientando monitorando, controlando e avaliando a gestão dos gestores. Todavia, se retirar a administração, a governança não se sustenta, enquanto a gestão continua, porque a governança não é operacional: ela é estratégica e social-democrática, e faz o imbricamento entre a administração e a gestão, questão abordada do referencial teórico desta dissertação.

Esses mesmos autores destacam que parte dos gestores públicos e de sua equipe de liderança nem conseguem entender o conceito polissêmico de governança, mas o termo é frequentemente utilizado quando não é tida como implementada e seus princípios obedecidos, razão pela qual o erro mais comum é confundir a governança com administração ou gestão, embora outros, de forma ainda mais agravante, a confundem como ferramenta minimizando todo o seu potencial e a colocando no papel secundário no âmbito institucional, além de confundirem e se referirem ao termo como o governo (Paludo; Oliveira, 2021).

Assim, com suporte no conceito de governança organizacional aplicada ao setor público do RBGO do TCU, a governança é entendida como aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (Brasil, 2020). O propósito deste conceito delineado pelo TCU é apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas.

Assimilado no Decreto nº 9.203/2017, pode-se afirmar que essa perspectiva indica que a governança é o direcionamento do esforço de gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, não se confundindo com a própria gestão; além de que reforça que

governar é a realização de três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos (Brasil, 2020).

Nesse sentido, as unidades de análise evidenciam que a percepção dos entrevistados de ambas as prefeituras de pequeno porte da mesorregião do nordeste paraense é bastante heterogênea, revelando que a compreensão sobre essa temática se relaciona não apenas à estruturas internas da gestão ou ao trabalho desenvolvido pessoalmente por cada colaborador, mas aos aspectos políticos, ideológicos, culturais, econômicos e estruturais que permeiam a vida desses(as) profissionais e que influenciam no desenvolvimento ou não de iniciativas, propostas e atividades que melhorem o desempenho da gestão municipal na entrega de resultados aos munícipes. Dessa forma, a pesquisa demonstra que o entendimento sobre a governança pública por esses sujeitos a coloca como poder político, mecanismo de gestão, metas, meios e técnicas e modelo de fazer gestão.

Tal entendimento implica, do ponto de vista prático, na compreensão de que a gestão se estabelece por meio de um grande sistema interligado por estruturas, meios, técnicas, o emprego de metodologias, o sistema de governabilidade, as responsabilidades dos agentes e uma série de mecanismos que são colocados em prática para que a gestão possa exercer suas atividades com vistas ao alcance de seus objetivos.

## **4.2 Gestão municipal e governança pública**

A próxima categoria analítica extraída das unidades de contexto e registro das falas dos(as) colaboradores(as) da pesquisa é a Gestão municipal e governança pública. Como já abordado na seção dois desta dissertação, governar é uma tarefa difícil e as falhas são comuns, mas é crucial compreender as fontes dos fracassos e esse exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudam a identificar as fontes dos problemas de governo e, também, permitem estabelecer o aperfeiçoamento da governança, conforme pontua Peters (2013, p. 32), que insiste: “a busca de uma boa governança permanece um desafio constante para todos os governos e cidadãos”.

Para Silva e Santos (2023), as discussões sobre governança pública convergem para a concepção de uma gestão do estado descentralizado, com forte elemento interativo, de modo

que a esfera pública passa a governar com agentes que estão em diferentes níveis hierárquicos em posições na sociedade. Logo, a governança pública municipal passou a ser o caminho para o enfrentamento dos problemas de gestão da coisa pública na atualidade, visto que o ente federado mais próximo da população, os municípios, ficaram encarregados de grande parte das ações do Estado, sendo os responsáveis diretos pela execução das políticas sociais (Silva; Santos, 2023).

A grande maioria dos municípios brasileiros não possui capacidade administrativa e financeira para lidar com todos os problemas que afetam a gestão (Silva; Santos, 2023), o que reclama um novo papel dos municípios na governança, ligada à concepção de governança local, com enfoque nas questões particulares de cada região, enfatizando o desenvolvimento regional, já que grandes discussões de governança são em torno de uma perspectiva macro (Kennedy, 2018; Saad, 2018; Thanh; Canh, 2019).

Os debates sobre governança nos municípios e a articulação de diferentes atores atravessam o conceito de governança em redes que, para Naveed e Salman (2020), representa uma alternativa de governar solucionando problemas de ordem social de modo mais fluido e diferente do tradicional controle hierárquico, levando em consideração o nível local em uma lógica multinível, que inclui os níveis horizontais dessa grande rede articulada por diferentes atores e teias.

Sob tal lógica, ao argumentarem acerca da necessidade de avaliação dessa governança e as dificuldades de adaptação de indicadores para avaliação dos municípios brasileiros, buscase, a partir de um processo de construção de indicadores, avaliar a governança praticada nos municípios (Oliveira; Pisa, 2015). Como mencionado no desenvolvimento desta pesquisa, diferentemente da uniformidade que alguns indicadores apresentam, esta pesquisa buscou apresentar, de modo mais específico e qualitativo, a necessidade de identificar não por meio de indicadores, mas a partir das falas de quem está na linha de frente da gestão pública municipal, isto é, gestores e gestoras públicos, como pensam e de que modo desenvolvem a governança dentro do arranjo institucional do poder executivo municipal dos municípios selecionados.

A partir disso e, considerando identificar como ocorre a governança no contexto administrativo em que se encontram os entrevistados, bem como o papel que os postos em que ocupam desempenha para a consolidação da governança pública das prefeituras de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, os entrevistados da Prefeitura A revelaram:

*A gente busca, de todos os mecanismos, promover ações dentro do esporte. Muito embora a gente tenha uma dificuldade muito grande pelo fato da nossa secretaria não ter fundos. E todo recurso, todo e qualquer recurso, a gente tem que estar*

*buscando junto ao prefeito. E nem sempre a gente consegue esse recurso, essa maior dificuldade que eu tenho [...]eu vejo que a gente poderia contribuir muito mais, se tivéssemos condições, suporte, principalmente financeiro e suporte físico também, de pessoal. Eu acredito que seria uma importância muito grande também para a gente dar uma sustentabilidade junto ao governo (Secretário(a) Municipal de Esporte, 2023).*

*[...] eu acredito que pelas ferramentas que a gente tem, a gente consegue desenvolver ainda bastante coisa. Mas eu acredito que se tivesse mais incentivo federal pra misturar, pra apoiar as prefeituras, os municípios pequenos, seria bem melhor. Dá um apoio mesmo mega importante. [...] A questão ambiental é uma questão praticamente de vida, né? Se você contribuir bem para o meio ambiente, ele vai te retornar também, da mesma forma (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2023).*

*[...] a gente sempre depende de... A gente sempre depende do prefeito, né? Para poder fazer as compras que a gente precisa de peças de reposição, mas a gente está sempre dependendo dele, né? [...] Acredito que a Secretaria de Transporte tem o dever de manter as máquinas em funcionamento, em perfeito estado, os ônibus também, enfim, todo o transporte em si, né? (Secretário(a) Municipal Transporte, 2023).*

*[...]ter mais autonomia, autonomia, direito de discutir assuntos, porque quando a gente tem autonomia, mesmo que a gente não saiba tanto, mas pelo cargo que foi confiado, a gente procura se apurar, a gente procura se apurar, falar com quem tem conhecimento de gestão, para trazer alguma coisa para mostrar para o nosso chefe como nós devemos proceder o grupo, porque nós somos cooperador administrativo [...] falando com autonomia, é ter união com os secretários, até com o legislativo, e de cada um ouvir e trazer a necessidade para o chefe do gabinete, para o chefe do executivo, melhor dizendo (Chefe(a) de Gabinete, 2023).*

*Na procuradoria em si, a gente acompanha as audiências públicas. A gente orienta qual é o papel dessas audiências públicas, para montar esse plano de governo, qual é a finalidade, até porque a população se sente meio melindrada, se sente meio melindrada quando a gente faz audiências públicas. Toca em alguns pontos, porque sempre existe situação de oposição. Então, a gente tem sempre essa dificuldade, a gente tem que estar ali para esclarecer, ver de que forma isso ocorre, qual é o objetivo disso, qual é a importância disso para o município. (Procurador(a) Municipal, 2023).*

*Todo trabalho para ser executado com excelência e de forma contínua, deve ter um planejamento anual. Com o Sistema Único de Assistência Social não é diferente. A gestão da Política de Assistência Social requer organização das ações que devem ser executadas, uma vez que existem demandas a serem atendidas e um orçamento a ser cumprido. [...] Na política de assistência social, a operacionalização do planejamento é materializada através da elaboração e implementação do Plano de Ação Anual, sendo todo processo orientado pelo Plano Municipal de Assistência Social que é elaborado para quatro anos da gestão e deve fazer parte do Plano Plurianual Municipal (PPA) (Secretário(a) Municipal de Assistência Social, 2023).*

As unidades de registro dos três primeiros entrevistados revelam que a operacionalização da governança franqueada por esses(as) secretários(as) denota a preocupação com aspectos financeiros e de recursos que permitam estabelecer ferramentas e mecanismos à promoção de ações de interesse específico de cada Secretaria. As respostas apresentam traços muito particulares de cada nicho de atuação, e apresenta uma recorrência traduzida pelas unidades de contexto dificuldade de recurso, dependente do prefeito, apoio e incentivo.

Para Silva e Cândido (2023) a governança pública passa a envolver a gestão de interesses e necessidades desses atores, e vai além de elementos unicamente técnicos. No entendimento dos autores, governança é, antes de tudo, uma ação política que envolve diversos atores interagindo em determinado escopo territorial, em determinada circunstância fática, por um determinado interesse, seja ele institucional ou não.

Silva e Silva (2019), em trabalho que analisa a qualidade da governança dos municípios brasileiros por meio da governança pública municipal e indicadores socioeconômicos, concluíram e testaram a hipótese de que nos municípios brasileiros existe uma relação entre a qualidade da governança e seus indicadores socioeconômicos, de modo que como apresentado na seção introdutória deste estudo, os municípios desta pesquisa, em especial, o município A, apresenta indicadores de desenvolvimento muito aquém da média esperada.

Adiante, a unidade de contexto extraída da fala do(a) representante da chefia de gabinete da prefeitura A apresenta uma característica muito peculiar, na medida em que, o(a) entrevistado(a), de maneira recorrente, enfatiza que tanto o modo de estabelecer a governança na sua área de atuação, quanto o papel que considera necessário à sua consolidação se refletem na autonomia, bem como na discussão dos assuntos de interesse da gestão, estabelecidos por uma rede de cooperação, que inclui, inclusive, a participação do poder legislativo municipal na discussão dos assuntos de interesse da gestão.

Martins e Marini (2014, p. 48) ressaltam que a cooperação é um elemento que confere legitimidade à governança pública, tornando-a mais transparente e democrática, sem prejuízo da atuação integrada das instituições políticas e da atuação mais autônoma da sociedade civil, diminuindo os riscos de insulamento e captura e, prosseguem, “promove eficiência na medida em que permite a composição de arranjos organizacionais mistos que minimizam desvantagens e maximizam vantagens das esferas envolvidas”. Essa perspectiva está associada à noção de governança na sociedade em rede, ou também chamada de governança colaborativa que, por meio de elementos de desempenho, geram “valor público” na cadeia de governança de forma integrada, voltada para resultados.

Desse horizonte emerge a noção de governança transformacional, que entende a governança como um processo, tanto de modo macro, aplicando-se às instituições em geral e numa perspectiva de estado, de longo prazo; quanto no micro, objeto de intervenções circunscritas ao âmbito de organizações, programas, políticas e projetos, estimuladora de comportamentos de elevação cívica e profissional, instiladora de otimismo e confiança ao mesmo tempo em que promotora das capacidades da sociedade em ampliar a consciência sobre problemas e soluções e aumentar a autonomia (Martins; Marini, 2014).

Na unidade de contexto exteriorizada na fala do(a) representante da procuradoria do município, há uma relação com uma das 3 atividades básicas da governança pública organizacional realizadas por seus responsáveis. Elas são: a) avaliar, com fundamento em evidências; b) direcionar; e c) monitorar os resultados (Brasil, 2020). A atividade de direção é a que mais se aproxima do discurso do entrevistado, uma vez que trata da priorização e orientação à preparação, articulação e coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas e da gestão, assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos, dando os critérios para o monitoramento.

Quando o entrevistado utiliza os verbos acompanha, orienta, monta, toca, defende, emite e atua, indica, também, uma das práticas do mecanismo de liderança, que será desenvolvido com mais profundidade nas seções seguintes, pois está relacionada à prática que estabelece o modelo de governança, a qual consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz de modo a possibilitar que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie seus riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra transparente e responsável (Brasil, 2020), inclusive do ponto de vista da responsabilidade jurídica.

A unidade de contexto extraída da fala do(a) secretário(a) de assistência social apresenta que um planejamento anual percorre todo o trabalho, continuamente e de modo excelente na sua área de atuação e, apontou para uma perspectiva mais ampla dentro seu nicho de competência, a Política de Assistência Social, mencionando que a operacionalização do planejamento dessa política ocorre por meio da elaboração e implementação do Plano de Ação Anual, orientado pelo Plano Municipal de Assistência Social elaborado para quatro anos, e que deve integrar o Plano Plurianual do Município, enfatizando o planejamento.

A esse respeito, Ribeiro (2019) assinala que os mecanismos de gestão descentralizada das políticas públicas formam e garantem aos estados e municípios autonomia para gerir e administrar seu território e, principalmente, garantem às pessoas viabilidade de participação da vida pública e apoderar-se das decisões em assuntos de seu interesse e da coletividade.

Assim, considerando a relação de horizontalidade dos instrumentos de planejamento, políticas, planos e projetos que permeiam a operacionalização das políticas públicas do governo, cabe aos governantes e agentes do Estado traduzir em ações as necessidades da população, é preciso que haja alinhamento entre os produtos entregues e os propósitos estabelecidos nos planejamentos governamentais (Nardes; Aultonian; Vieira, 2018).

Em relação aos entrevistados da Prefeitura B, verificou-se, quando inquiridos como ocorre a governança pública na sua área de atuação e qual o papel da sua gestão à sua consolidação :

*[...]é mais de uma forma bem, além dos instrumentos físicos, bem presencial. Tipo, aqui o corpo a corpo funciona diariamente, a gente busca ouvir muito a comunidade, aí dentro do que a gente ouve, eu faço atendimento diário. Tanto de setor de tecnologia, de licitação, de compras, ou de tributos, área de finanças, departamentou mesmo. E os secretários vão se adaptando igual. E obedecendo a questão das cobranças de sistema, justamente para atender os índices que a gente precisa atender [...] Eu acho que é dar o coração. A prefeitura, hoje, é de onde parte tudo, de onde chega tudo. Precisa funcionar. É o que eu falo muito com a minha equipe. O pessoal fica falando, ah, melhor gestor, pior gestor (Prefeito(a), 2024).*

*[...]eu tenho as minhas coordenações da Secretaria de Saúde, que é para me ajudar a conduzir esse trabalho, onde a gente senta, eu não sou gestora de ideia pronta, eu sou gestora que eu sento com a minha equipe, eu tenho uma sugestão, olha, eu quero fazer desse jeito. [...] eu ouço a equipe, o que eles podem contribuir, ou então, o que aquela minha ideia, eu posso mudar alguma coisa? Eu não tenho aquela ideia formada que eu sento e eu quero que todo mundo execute (Secretário(a) Municipal de Saúde, 2024).*

*[...] na minha secretaria de meio ambiente, a nossa secretaria é habilitada para o licenciamento ambiental desde o período da descentralização, se não me engano, foi em 2015 que foi descentralizado o licenciamento ambiental para os municípios [...]A Secretaria de Meio Ambiente tem um papel muito importante no município, por quê? Porque, como eu costumo conversar com a Secretaria de Saúde, a gente diz que Meio Ambiente, Saúde e Educação, eles andam alinhados, só vai existir uma saúde tranquila se você tiver um meio ambiente equilibrado, e aí a gente vai para a parte, para você ter esse meio ambiente equilibrado, a gente precisa aplicar isso dentro da educação, nas escolas, que é o que a gente está buscando fazer agora, nós já estamos fazendo, nós vamos na escola aplicar panfletos de educação ambiental (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2024).*

*[...] é justamente comandando uma equipe, tecnicamente, a gente tem o nosso diretor de administração e a gente procura fazer da melhor maneira possível, com bom atendimento, uma boa recepção para que possa vir agradecer os nossos municípios [...] é procurando fazer o melhor possível, entendeu? Para que a gente possa representar a gestão com bom atendimento, tecnicamente, o nosso diretor aqui também se preocupa muito, tem um bom conhecimento, porque sem um bom conhecimento jamais nós faríamos uma boa secretaria, ou seja, sem um conhecimento técnico, sem um trabalho voltado para o atendimento e para a técnica administrativa seria impossível a gente fazer uma boa gestão na secretaria (Secretário(a) Municipal de Administração, 2024).*

As unidades de contexto extraídas das falas dos entrevistados da Prefeitura B indicam, em um primeiro momento, uma perspectiva mais expandida da operacionalização da gestão, isso porque estes sujeitos apresentaram, durante o processo das entrevistas, maior desenvoltura, domínio e capacidade de discorrer e desenvolver uma linha de raciocínio, incluindo elementos particulares das respectivas áreas de atuação, bem como apetrechos que fazem parte do cotidiano técnico-administrativo da gestão municipal.

Quando o(a) prefeito(a) afirma o que a governança ocorre de mais de uma maneira, incluindo além dos instrumentos físicos, uma atuação presencial, que busca atender e ouvir a população corpo a corpo, por meio de um atendimento diário e, aponta que a comunidade é o maior termômetro de sua atuação, o(a) entrevistado(a) imprime a visão de gestor(a) defendida por Albarello (2006), sendo aquele(a) que se concentra na qualidade da prestação de serviços, aliando os objetivos e respectivos resultados aos interesses sociais da comunidade.

Além disso, o(a) respondente apresenta que os setores de tecnologia, licitação, compras, tributos e finanças se adaptam e buscam obedecer a questão das cobranças de sistema, de modo a melhorar os índices e, conseqüentemente, a prestação dos serviços à população, com as devidas adaptações, ajustes e adequações, inovando e atendendo, ao mesmo tempo, a técnica burocrática, pois na fala do(a) prefeito(a): “A prefeitura, hoje, é de onde parte tudo, de onde chega tudo. Precisa funcionar”, quando questionado acerca do papel da gestão para a consolidação da governança.

O(a) entrevistado(a) das secretarias de saúde e meio ambiente exprimem uma percepção tanto da atuação quanto do papel que suas pastas desempenham para a consolidação da governança de modo institucional, com ênfase nos aspectos internos que derivam das competências e atribuições desempenhadas pelas respectivas secretarias municipais. As unidades de análise denotam para aquilo que o RBGO (Brasil, 2020) determina quando do estabelecimento de um modelo de governança, isto é, o apoio das instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança.

O papel desempenhado pelas coordenações da secretaria de saúde para ajudar na condução do trabalho desenvolvido, bem como a figura do Conselho Intermunicipal de Resíduos Sólidos, no caso da secretaria de meio Ambiente, ambos apresentados pelos entrevistados, reforçam o alcance e as estratégias que permeiam as atividades administrativas desempenhadas. Perspectiva similar é apresentada pelo(a) representante da secretaria de administração, que enfatiza que é por meio do comando de uma equipe tecnicamente preparada, com conhecimento e técnica administrativa, que sua secretaria atua e identifica como fundamental à consolidação da governança pública.

É possível inferir, também, a relação do que os entrevistados dizem com a vertente da governança multinível, também trabalhada no referencial teórico, a qual reclama maior capacidade operacional de lidar com as estruturas verticais e horizontais do governo para um processo decisório participativo, que considere uma rede integrada de atores que dialogue e formulem políticas e processos de tomada de decisão de modo cooperativo e com capacidade institucional (Vidal, 2019).

Logo, as unidades de análise apresentadas mostram que a maneira como os entrevistados(as) entendem como ocorre a governança pública na sua gestão e entendem o seu papel à sua consolidação é diversificada em ambas as prefeituras de pequeno porte da mesorregião do nordeste paraense, e revelam que a compreensão sobre essa temática tem relação: a) com as posições que ocupam na administração municipal, b) com o nível de conhecimento a respeito dos instrumentos internos e do funcionamento das unidades técnicas a que estão vinculados(as), c) com os recursos disponíveis (financeiros, técnicos, de infraestrutura e de pessoal) e d) a percepção intersubjetiva apresentada por cada entrevistado.

Essas características são fundamentais para que a posição em que ocupam, o nível de conhecimento que apresentam, a necessidade de recursos e a percepção que apresentam sejam identificadas, de modo que essas unidades de análise permitem o alcance desse desiderato, sendo as unidades de registro mais presentes nesta categoria foram dificuldade de recursos, dependência da prefeitura, necessidade de apoio, autonomia e cooperação, planejamento e visão de gestão articulada ao nível de atuação particular.

Dessa forma, a pesquisa demonstra, portanto, que o modo como a governança ocorre nesses municípios e o papel que a prefeitura desempenha para a sua consolidação coloca a gestão como indutora dessa/para essa política.

### **4.3 Formação/capacitação em governança pública**

A seguinte unidade de análise busca identificar a formação/capacitação em governança pública a partir das falas dos entrevistados das prefeituras de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense selecionadas nesta pesquisa, pois todo(a) gestor(a) público(a) deve buscar, constantemente, a capacitação e conhecimentos aplicáveis à administração pública, com o propósito maior ser condutor da governança sob uma visão além de sua gestão (Albarello, 2006), para que as ações se traduzam em inovação, transformação social, desenvolvimento sustentável e valor público.

Sob o olhar da Política da Governança Pública da União (Decreto nº 9.203/2017), a governança pública é composta de elementos que visam gerar resultados e produtos efetivos e úteis às necessidades e demandas de interesse público (valor público), sem perder de vista as atividades de identificação, avaliação e gerenciamento de potenciais eventos que possam afetar a organização, por meio de processo que destina-se a fornecer segurança razoável à realização de seus objetivos (gestão de riscos), conduzidas pela alta administração.

Na realidade dos municípios, esse processo deve ser estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, representada, na figura do Executivo Municipal, pelos Órgãos de Assessoramento e Secretarias, que devem, por meio de seus postulantes, entregar resultados e atuar de modo técnico, dinâmico, sustentável, eficiente, eficaz e efetivo.

Para Paludo e Oliveira (2021), para a implementação de uma boa Governança em órgãos e entidades públicas é necessário um entendimento amplo acerca “do que realmente é a Governança Organizacional Pública”, que além de aspectos gerais, conceitos e funções, compreende princípios, estruturas e ensinamentos mais completos oriundos de instituições organizacionais e autores diversos.

Sob esse prisma, a formação de gestores públicos municipais com perfil técnico, responsável e ético é fundamental para o estabelecimento de um corpo funcional que atue com foco no interesse público e para a entrega de resultados e, conforme Albarello (2006), requer a leitura da realidade municipal por técnicos de diversas áreas do conhecimento, atuando num processo interdisciplinar; a leitura comunitária através de oficinas participativas regionalizadas; a identificação e análise dos fatores relevantes que condicionam o desenvolvimento econômico e social do município, suas tendências e potencialidades.

Desse modo, considerando as perguntas: *Você já participou de algum curso/formação que tratasse da temática relacionada à governança pública?* e *Você conhece o Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança da União?* os entrevistados da prefeitura A, de modo unânime, responderam que nunca participaram de curso/formação acerca da temática e que não conhecem a referida política, com exceção do(a) secretário(a) de assistência social, que disse:

*Sim, pela Confederação Nacional dos Municípios. Sim, o mesmo dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública Federal direta, autarquia e funcional* (Secretário(a) Municipal de Assistência Social, 2023).

Esse cenário desponta para a observação feita por Guimarães e Oliveira (2019), que preconizam que a qualificação dos gestores públicos municipais representa uma condição extremamente necessária para o desenvolvimento das políticas públicas, as quais representam condições imprescindíveis para alcançar uma gestão de qualidade e que atenda a população de forma coletiva, com o constante cuidado de não cometer algum tipo de ilegalidade por falta de conhecimento adequado. E reforçam:

Dispor de gestores públicos, seja prefeito ou secretários, que compreendam todo o universo de atribuições, responsabilidades e obrigações inerentes à sua função é condição necessária para uma administração que atenda aos anseios da coletividade

[...] a base da qualificação dos gestores públicos municipais precisa, obrigatoriamente, estar orientada para que os mesmos tornem-se capazes de atender às necessidades da coletividade, proporcionando assim, serviços públicos adequados a cada realidade apresentada (Guimarães; Oliveira, 2019, p. 358-368).

No entanto, um do(o)s entrevistados apresentou uma fala que permite ser analisada de um ponto de vista reflexivo diante desse panorama, com destaque:

*[...] Todos nós, acredito, não só eu, como os outros secretários, nós tivemos uma deficiência muito grande nisso. Porque nós nunca tivemos capacitação, treinamento. Alguma coisa de como gerir, como administrar. Porque gestão, é o que eu digo, não é para todos. A gente tem que, todo o tempo, estar se reciclando. Todo o tempo vai mudando as coisas. E a gente tem que estar sempre na ativa. Então, o que falta para nós aqui, acredito, falando de mim, seria um treinamento, capacitação urgente (Secretário(a) Municipal de Agricultura, 2023).*

Diante dos inúmeros desafios que os gestores enfrentam e se deparam no universo da administração pública para realizar um trabalho correto, o da formação técnica para o desenvolvimento de habilidades e competências é um dos que tem forte influência nos efeitos e resultados que a gestão pode, ou não, apresentar. Tal aspecto se relaciona com o agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes (Parry, 1996), que para Leme (2005), ao tratar de competência, apresenta esse agrupamento em: o saber (conhecimento), o saber fazer (habilidade) e o querer fazer (atitude).

Essa discussão está diretamente relacionada à perspectiva da Gestão por Competências que, enquanto modelo de gestão, pode favorecer a organização na identificação e reconhecimento dos aspectos que precisam ser considerados em cada colaborador por meio de seus conhecimentos e habilidades, com vistas à melhora da performance organizacional (Leme, 2005).

Nessa ótica, para Gramigna (2002), identificar a capacidade de comunicação, de liderança, de planejamento, capacidade relacionamento interpessoal, capacidade empreendedora, capacidade de trabalhar sob pressão, capacidade para selecionar alternativas e buscar soluções apropriadas, de ser criativo, de planejar soluções criativas, possíveis e apropriadas, de ser flexível e capacidade motivacional são competências que podem ser consideradas relevantes para a eficiência na gestão pública.

Guimarães e Oliveira (2019) acrescem que a qualificação dos gestores municipais deve prepará-los institucionalmente para acompanhar as possíveis alterações ou transformações que venham acontecer no universo do setor público, já que todas as suas ações exigem, obrigatoriamente, uma transparência administrativa, um controle social ou institucional, além da participação da sociedade, em articulação com outros atores.

Nesse sentido, considerando que os governos locais representam o nível político e administrativos básicos para a implementação de políticas públicas, os serviços providenciados e prestados pelos municípios são cruciais para o bem-estar dos cidadãos, principalmente quando tratam de problemas sociais como a pobreza, integração social das classes menos favorecidas e, também, pela representação ao nível da concepção e decisão das políticas públicas a serem implementadas, e todos esses aspectos demandam conhecimentos, habilidades e atitudes fundamentais para tomada de decisão governamental (Silvestre, 2019).

Pascarelli Filho (2011), ao pensar o desenvolvimento a partir do município, defende que para um desenvolvimento econômico sustentado, deve-se contemplar não apenas o crescimento do produto interno bruto, como também na qualidade de vida, na equidade, na democratização, na participação cidadã e na proteção ao meio ambiente, de modo que regiões e municípios tornam-se atores tão significativos quanto os Estados nacionais, o que demanda dos gestores públicos capacidades analíticas que apenas a rotina cotidiana não oferece; é preciso sempre buscar conhecimentos para ampliar a zona de atuação.

Desse modo, quando analisadas as falas dos sujeitos entrevistados da Prefeitura B, o diagnóstico sobre a participação desses gestores em algum curso/formação que tratasse da temática relacionada à governança pública e o conhecimento deles acerca do Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança da União, apresenta um resultado muito similar ao da Prefeitura A. Do universo dos 5 entrevistados, de modo unânime, quase todos responderam que não participaram de qualquer formação que tratasse de governança pública, bem como desconhecem a referida política. A única exceção encontrada foi a do(a) Prefeito(a), que apesar de não ter participado de cursos diretamente afetos ao tema, disse:

*A gente vai em várias formações. Esses dias eu fui em Brasília, que é sobre também essa questão de, tanto de marketing político, como de gestão. Agora estou fazendo especialização em gestão pública, né? Que eu te falei, porque eu fiquei mais curioso para entender esses conceitos de cada tema. Então é bem interessante participar. [...] Como eu tinha dito agora, se fazer gestão fosse só tratar da parte dessa governança, era perfeito. O que às vezes entrava, dificulta é o restante, é o relacionamento interpessoal político mesmo (Prefeito(a), 2024).*

Apesar de não diretamente, o(a) Prefeito(a) indica que busca se inteirar de temas e conteúdos afetos ao tema da gestão pública, o que é positivo para formação pessoal do(a) gestor(a), se contrastando com a fala dos demais entrevistados, que disseram não terem participado de formação afeta ao tema, e desconhecem a política de governança instituída pelo mencionado. Quanto a este último aspecto, o(a) Prefeito(a) disse que não conhece profundamente, mas já teve acesso.

Assim, as unidades de análise apresentadas mostram que a formação em governança pública nos municípios A e B, pelas falas do(a)s entrevistado(a)s, revela um diagnóstico desafiador, embora previsível, pois diante da ausência de formação, não apenas relacionada à temática, mas a outros temas de interesse da gestão municipal a partir dos relatos dos entrevistados, torna mais árdua a capacidade de tomada de decisão governamental.

Tecnicamente, com base nas respostas dos entrevistados, é possível identificar um cenário problemático, sobretudo considerando a importância da atividade que desempenham na gestão pública e a necessidade de conhecimentos, habilidades, técnicas e competências que favoreçam a gestão governamental, tanto no que diz respeito a formação primária desses sujeitos, resultado do repertório formativo de cada um, quanto da formação oferecida pela gestão municipal que, ao que indicam os resultados, é incipiente, não apenas relacionada à temática da governança. Essa identificação é fundamental para eleger e formar gestores que possam contribuir com as atividades da gestão pública.

A unidades de registro mais recorrentes nessa categoria de análise foram nunca tiveram formação e desconhecem a política de governança nacional.

#### **4.4 Exercício da liderança**

A próxima categoria analítica extraída das unidades de análise das falas dos(as) colaboradores(as) da pesquisa é exercício da liderança. A liderança, ao lado da estratégia e do controle, compõe a tríade dos mecanismos que devem ser adotados para que haja o cumprimento satisfatório das funções da governança, de avaliar, direcionar e monitorar, conforme preceitua o RBGO (Brasil, 2020).

De acordo com o referencial do TCU, esses mecanismos envolvem um conjunto de práticas aplicáveis a quaisquer organizações públicas, de modo que o RBGO enfatiza que algumas organizações menores eventualmente têm dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas (Brasil, 2020), sendo este o caso das prefeituras em análise, conforme demonstrado adiante.

Conforme o RBGO, o mecanismo de liderança apresenta as seguintes práticas: *a) estabelecer o modelo de governança*, *b) promover a integridade*; e *c) promover a capacidade da liderança*. Tais práticas engloba uma série de outras práticas, mas para os fins deste trabalho, buscou-se alinhamento a partir dessas três principais, considerando as dificuldades de alcançar informações de modo mais detalhado com o(a)s entrevistado(a)s.

De acordo com Paludo e Oliveira (2021, p. 38), a liderança compreende as práticas necessárias para assegurar as condições para uma boa governança, sendo indispensável que as pessoas designadas para ocupar os principais cargos na instituição e liderar os processos de trabalho sejam integrais, capacitadas, competente, responsáveis e motivadas, de modo que “irão conduzir o processo de definição da estratégia para a conquista da boa Governança, após a escuta atenta das necessidades e expectativas das partes interessadas, da avaliação interna e externa com prospecção de cenários”, definindo objetivos e alinhando as operações das unidades e com as demais organizações envolvidas.

Para Altounian, Souza e Lapa (2020), a liderança apresenta como componentes: *peçoas e competência, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança*. Tais componentes são considerados essenciais para que a liderança possa ser consolidada e garanta o direcionamento necessário para o alcance das finalidades organizacionais.

A esse respeito, para Nardes, Aultonian e Vieira (2018), as pessoas representam a base de toda a corporação, e as competências representam a capacidade, por meio de um conjunto de conhecimentos e habilidades, que as equipes utilizarão para mobilizar os esforços para o alcance dos resultados. Os autores discorrem que as condutas individuais precisam ser balizadas em valores e princípios, a fim de evitar comportamentos inadequados ou ilegais por um grupo de pessoas, estando inseridos, nesse contexto, os códigos de ética e conduta formalmente aprovados, a serem observados pelos membros da alta administração, gestores, servidores e todo o conjunto de colaboradores (Nardes; Aultonian; Vieira, 2018).

Esses autores ainda destacam que acerca da construção de modelo de liderança organizacional, é fundamental que os sistemas de coordenação de delegação de competência entre os “agentes” ocorram de forma adequada, sem que haja desvios na essencial busca das vontades do “principal” e, que os sistemas de governança definem a organização e interação dos diversos atores responsáveis pelas funções de avaliação direção e monitoramento da organização (Nardes; Aultonian; Vieira, 2018).

Nesse contexto, considerando o mecanismo de liderança, os entrevistados, quando questionados sobre o que consideram necessário para o exercício de uma boa liderança na gestão de seu município, responderam, a começar pela Prefeitura A:

*Condições de trabalho (Secretário(a) Municipal de Esporte, 2023).*

*Eu acredito que suporte seria um dos pontos mais..., pra dar um equilíbrio... Entendeu? Um suporte tanto não financeiro, mas técnico, sabe? (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2023).*

*Olha, para liderar [...] Assim, o que falta é capacitação mesmo. Porque muitas das vezes, pela experiência, pela própria experiência, pela própria formação da gente, a gente tem um conhecimento e a cada dia vai aprendendo mais. Mas, o que falta, eu acho que é exatamente essa capacitação de treinamento, de gestão, de conhecimento mesmo.*

*Porque a cada curso, a cada treinamento que você fizer, sem dúvida nenhuma, vem um aprendizado a mais. Agrega valores para todos nós (Secretário(a) Municipal de Agricultura, 2023).*

*[...] apoiar e garantir referência técnica e institucional permanentemente para as equipes de trabalho em suas responsabilidades técnicas e operacionais em todas as [...] Além de tratar da regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho e suas condições devidamente submetido e pactuado pelo controle democrático da sociedade civil organizada nas mesas de negociação e nas instancias de deliberação [...] desenvolvimento de um quadro de pessoal com as competências necessárias para satisfazer às necessidades, de modo a garantir seu bom desempenho e o alcance dos resultados e metas estabelecidos no planejamento estratégico (Secretário(a) Municipal de Assistência Social, 2023).*

*Autoridade, valorizar o poder, mas com harmonia. Essa é. Porque com harmonia eu converso contigo. Sem harmonia, as primeiras palavras não são (Chefe(a) de Gabinete, 2023).*

*Eu acho que um bom convívio entre funcionários, entre a secretaria (Secretário(a) Municipal de Transporte, 2023).*

*Acho que é a coordenação entre o prefeito, o gestor e os secretários. De certa forma, o prefeito não consegue gerir o município sozinho. Ainda mais hoje em dia que a administração não é concentrada, mas é descentralizada (Procurador(a) Municipal, 2023).*

As unidades de contexto dos quatro primeiros entrevistados revelam que a concepção que apresentam acerca da liderança evidencia a necessidade de suporte técnico, formativo e de condições de trabalho, por meio do desenvolvimento de competências que permitam o bom desenvolvimento da gestão. Nardes, Aultonian e Vieira (2018) indicam que assegurar adequada capacitação dos membros da alta administração e estabelecer sistema de avaliação de desempenho integram os componentes *Pessoas e Competências*.

Foi possível identificar necessidades materiais e de recursos básicas, quando o(a) secretário(a) de esporte julga que “*condições de trabalho*” é o necessário para estabelecer uma boa liderança sua gestão; seguido do(a) secretário(a) de meio ambiente, quando sinaliza para o suporte não apenas financeiro, mas técnico; assim como o(a) secretário(a) de agricultura, que enfaticamente afirma que o que falta para liderar é capacitação, conhecimento e treinamento.

As respostas dos três últimos entrevistados exteriorizam por meio das unidades de contexto que para o exercício de uma boa liderança é necessário o estabelecimento da capacidade de assegurar autoridade, bom convívio e coordenação, realizados de modo harmônico, entre funcionários, a secretaria e o prefeito, enfatizando-se o caráter descentralizado da administração pública.

Tal percepção se relaciona ao componente *Princípios e Comportamentos*, que se refere à prática *estabelecimento de mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influencie as decisões e as ações de membros da administração ou equivalente a dar alta administração*. Além disso, se relaciona ao componente *Liderança organizacional*, por meio da prática, *assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias de governança de avaliar, direcionar e monitorar organização*. Se relacionando, ainda, com o componente *Sistema de governança*, por meio da prática *garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções* (Nardes; Aultonian; Vieira, 2018), dispostos no RBGO (Brasil, 2020).

Como se percebe, os entrevistados da Prefeitura A, ao serem indagados a respeito do que é necessário para o exercício de uma boa liderança, não se aproximam diretamente às três práticas principais do RBGO (Brasil, 2020): a) estabelecer o modelo de governança; b) promover a integridade; e c) promover a capacidade da liderança, mas indiretamente, por meio da relação interpretativa, é possível traçar um paralelo entre as unidades de contexto apresentadas e as disposições contidas no referencial de governança do TCU, sem, contudo, concluir pela aderência dos componentes de liderança do RBGO.

Por outro lado, quando indagados, os entrevistados da prefeitura B responderam que para o exercício de uma boa liderança na gestão do município:

*[...] é necessário ter flexibilidade para poder circular esses dois campos. O técnico e o humano, social... (Prefeito(a), 2024).*

*[...] o gestor tem que ter um preparo, ele tem que procurar se qualificar para ele entender, de fato, como que as políticas estão funcionando [...]além dessa qualificação, eu vejo que, basicamente, o gestor precisa estar aberto para ouvir diálogos, ele precisa ter o apoio do prefeito, do líder, mas ele precisa estar aberto para diálogos, principalmente com a equipe, ele precisa entender que a gestão não é ele, é um conjunto de coisas. Não é ser, tem até uma diferença de ser chefe e ser líder, não é ser chefe, é ser justamente o líder (Secretário(a) Municipal de Saúde, 2024).*

*[...] um bom líder é aquele que sabe delegar a responsabilidade, ele sabe delegar, mas ele também sabe ouvir as pessoas que estão ao redor dele? Eu não seria um líder se eu só delegasse e não escutasse a minha equipe? Então, se eu tenho uma equipe multidisciplinar na secretaria qual hoje eu sou responsável, a gente tem técnicos, tem auxiliar administrativo, tem fiscais. [...] eu acredito que para um bom líder não seria justo só a minha ideia prevalecer. Acredito que a ideia da equipe sempre tem que prevalecer. Todas as ações que nós vamos fazer na secretaria, eu busco sempre conversar com o prefeito, que é o nosso líder superior, e a gente conversa com a nossa equipe na secretaria, a gente faz um filtro de toda a ideia e a gente executa. Nunca eu vou e executo algo só da minha cabeça ou só da cabeça do prefeito, não. A gente sempre busca uma ideia em conjunto com todos e executa, porque acredito que liderança é isso. E assim, a liderança é o seguinte, é você, na sua ausência, o negócio funcionar (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2024).*

*[...] tem que ter conhecimento [...]para fazer uma boa gestão tem que ter essa preocupação com o usuário, com os clientes, com as pessoas que nos procuram (Secretário(a) Municipal de Administração, 2024).*

*Uma equipe coesa* (Secretário(a) Municipal de Educação, 2024).

As unidades de análise apresentadas pelos entrevistados da prefeitura B se figuram de um modo semelhante às unidades identificadas na prefeitura A, uma vez que os entrevistados retomam para a necessidade de conhecimentos, qualificações, capacidade dialógica, flexibilidade e delegação. A fala do/a prefeito/a relaciona a flexibilidade na lida com os aspectos técnicos que permeiam a administração e a necessidade de atenção a dimensão social e humana que permeia a atividade política.

O(a) secretário(a) de saúde sustenta que além da necessidade de qualificação, o entrosamento estabelecido entre o(a) gestor(a) e a sua equipe é fundamental que seja estabelecido de maneira dialógica, com a participação de todos os sujeitos que integram a Secretaria e o(a) prefeito(a), através de um exercício de apoio e cooperação. Entendimento também defendido pelo(a) secretário(a) de meio ambiente, que acrescenta o elemento da delegação de responsabilidades, de modo que na ausência do gestor o funcionamento da organização possa funcionar, além de que, no seu entendimento, deve prevalecer a ideia de equipe ao invés de uma decisão individual.

Para o(a)s secretário(a)s de administração e educação, conhecimento, preocupação com usuário e uma equipe coesa são apresentados como os principais elementos para que o exercício de uma boa liderança ocorra.

Nesse ponto de vista, considerando que a liderança compreende um ambiente de pessoas que devem agir com integridade, responsabilidade e competência, ancoradas em princípios e comportamentos que orientem os dirigentes a agirem com elevados padrões de conduta ética, a liderança organizacional reflete o sistema de liderança delegada de competência por meio da responsabilização por resultados, de modo que o sistema da governança demonstra a necessidade de organização e interação para o alcance da boa governança, cujos líderes têm papel essencial na sua implementação e manutenção, conforme pontuam Paludo e Oliveira (2021). Essa perspectiva se alinha à prática *promover a capacidade de liderança*.

Desse modo, com base nos quatro componentes da liderança (pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistemas de governança), a importância de integrar profissionais que possuam as competências necessárias para mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes em favor dos resultados organizacionais, que pautam seu comportamento por princípios e valores apropriados, atuando dentro de um modelo de liderança organizacional adequado ao alcance dos propósitos (Vieira; Tavares; Barreto, 2019) é crucial para o êxito das atividades administrativas.

Portanto, as unidades de análise apresentadas mostram, por meio das unidades de contexto, que a maneira como os entrevistados(as) concebem o exercício da boa liderança reúne a necessidade de oferecer formação e capacitação para qualificar a atuação dos gestores, condições de trabalho, suporte (financeiro, técnico, de conhecimentos e treinamentos), autoridade e coordenação, somada a capacidade de delegar responsabilidades com diálogo e sentimento de equipe, valorizando a participação e a decisão coletiva, a autoridade e a coordenação, convergindo com os componentes que constituem um mecanismo de liderança.

Logo, a pesquisa demonstra, que no mecanismo de liderança, essas prefeituras precisam incorporar um conjunto robusto de práticas e ações para que os componentes sejam, em essência, atendidos. Isso não significa que apenas com essas práticas o(a)s gestor(a)s garantem uma boa liderança, mas para os fins desta pesquisa, foi adotado esse recorte de modo a estabelecer uma proximidade com o que é estabelecido pelo TCU, além de que favorece um panorama àquilo que concebem esse(a)s quanto ao exercício da liderança.

#### **4.5 Favorecimento da estratégia**

As unidades de contexto desta categoria analítica visam identificar o mecanismo de estratégia que envolve, conforme Altounian, Souza e Lapa (2020), a escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas, avaliação de ambiente, prospecção de cenários, definição e alcance da estratégia, definição e monitoramento de objetivos, alinhamento de estratégias e operações.

Para o RBGO do TCU, o estabelecimento da estratégia pela organização deve partir da cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, compreendendo os tipos de riscos aos quais está exposta e estabelecendo limites aceitáveis de exposição (Brasil, 2020).

A esse respeito, Vieira, Tavares e Barreto (2019) mencionam que a estratégia abarca os processos de definição e monitoramento dos objetivos de curto, médio e longo prazo, envolvendo, assim como apontado por outros autores, a escuta ativa das demandas, as necessidades das partes interessadas, a avaliação do ambiente interno e externo da organização, a avaliação e prospecção de cenários e o alinhamento das operações das unidades envolvidas.

Conforme o RBGO, o mecanismo de estratégia apresenta as seguintes práticas: *a) estabelecer a gestão de riscos, b) estabelecer a gestão estratégica; c) monitorar o alcance dos resultados organizacionais*. Tais práticas compreende uma série de outras práticas, mas como mencionado, para os fins deste trabalho, buscou-se alinhamento a partir dessas três principais,

considerando as dificuldades de alcançar resultados de modo mais minucioso com os entrevistados.

Com base nas determinações do TCU, a estratégia considera três componentes: a) *o relacionamento com as partes interessadas*, b) *a estratégia organizacional* e o c) *alinhamento transorganizacional*. Estes componentes objetivam garantir que a organização esteja alinhada às expectativas das partes interessadas (*stakeholders*), que a estratégia organizacional favoreça a otimização dos resultados, considerando o propósito organizacional e seu ambiente interno e externo, além de fomentar o alinhamento entre organizações, capaz de incentivar a atuação em redes habilitadas em multiplicar os recursos disponíveis e os resultados alcançados (Vieira; Tavares; Barreto, 2019).

Nesse enquadramento, considerando o mecanismo de estratégia, os entrevistados, quando questionados se a sua gestão estabelece alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da administração no município, responderam, a começar pela Prefeitura A:

*Não, não, não. Esse aí, a gente sabe das necessidades. O município, ele respira o esporte, tanto futebol como vôlei e outras atividades, tanto masculino como feminino. Mas, infelizmente, a gente é muito limitado. Questão financeira, questão pessoal, estrutura que não temos. Isso é fato. E a gente, como sempre, eu já falei anteriormente, a gente sabe que poderia fazer muito mais, só que não depende simplesmente do secretário (Secretário(a) Municipal de Esporte, 2023).*

*Eu converso sempre, quando a gente faz reunião, eu converso sempre com os funcionários, com os operadores das máquinas, entendeu? Procurar fazer a manutenção direitinho, quando chegar na época certa, a gente chegar e fazer essa manutenção. Procurar trabalhar, operar de uma forma que venha dar bom resultado (Secretário(a) Municipal de Transporte, 2023).*

*Não. Pois é, se eu digo o que realmente faço, vai sair da linha. Eu estou fazendo um relatório agora, é um relatório do semestre. Porque pediram agora, cada um faz um relato do que fez. Ai nós estamos fazendo porque teve essa demanda. Essa é a demanda. Mais um relatório, mas que um relatório muito assim, sem ter uma precisão muito...: Técnica, bem feita, bem elaborada, porque nós não temos conhecimento. Suporte para isso. Nós colocamos, o trator, nesse semestre ele trabalhou e beneficiou 600 famílias. Uma média de 2, 3 hectares cada família. Isso aí nós temos os dados dele, do CPF dele, do nome dele, da secretaria, tudo. Agora sim, para a gente fechar um relatório... De maneira firme, de maneira bem objetiva mesmo, nós temos essa dificuldade (Secretário(a) Municipal de Agricultura, 2023).*

*Tem. Tem estratégia. Tem estratégia. Agora, às vezes a gente vai com uma estratégia errada para não maltratar. Que é uma coisa que eu detesto fazer e não quero fazer. Porque eu sou crente, eu sou evangélico, eu sou cristão. Eu saí da política eletiva, concorrer à eleição, porque eu vejo que não compatibiliza os dois para a gente desfrutar do melhor, que é a eternidade com Deus. Então, se eu me jogar na política, eu vou ficar dividido entre a política e a minha crença. Eu tenho que deixar uma para optar por outra. Eu sempre digo, te apura no que tu quer, embora que seja uma péssima carga ou uma péssima profissão, mas tu quer ela, te apura nela porque tu vai ser um bom pistoleiro, um bom atirador, um bom ladrão ou um bom gestor (Chefe(a) de Gabinete, 2023).*

*A gente tem os portais de transparência. O município em si não tem, mas a gente tem o portal de transparência do município e o próprio TCM executa isso. O TCM hoje em dia, de certa forma, cobra muito isso. Inclusive os prefeitos têm respondido na ação de improbidade justamente por esse fator (Procurador(a) Municipal, 2023).*

*Sim, por meio da Vigilância Socioassistencial, reuniões semestrais e o relatório Mensal de Atendimento-RMA (Secretário(a) Municipal de Assistência Social, 2023).*

As unidades de contexto dos quatro primeiros entrevistados demonstram dificuldades na exposição de como e quais estratégias adotam, bem como revelam os dilemas que encontram para o desempenho das suas atividades. O(a) representante da secretaria de esporte indica que questões de ordem financeira, de pessoal, e de estrutura comprometem realização das suas ações; o(a) da Secretaria de transporte, por sua vez, afirma que faz reunião, que conversa com os funcionários, com sua equipe de trabalho com vistas a realizar um trabalho que gere resultados, sem, contudo, apresentar como ocorre essa estratégia.

A fala do(a) dirigente da secretaria de agricultura traz questões peculiares que merecem destaque. Respondendo de modo confuso, o(a) entrevistado(a) afirma, de pronto, não haver um estabelecimento de uma estratégia. Contudo, afirma que está confeccionando um relatório de sua Secretaria mediante solicitação e admite não possuir a técnica necessária à sua confecção elaborada, enfatizando as dificuldades que encontram no estabelecimento da sua gestão.

O(a) chefe(a) de gabinete responde de modo afirmativo, mas não apresenta de modo claro e preciso qual estratégia estabelece, enveredando a resposta para questões de ordem pessoal afeta à sua trajetória política pretérita. O(a) procurador remete a resposta à existência dos portais de transparência, elucidando que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará executa e cobra pela regularidade, responsabilizando, inclusive, prefeitos com ações de improbidade. O(a) secretário(a) de assistência social, por sua vez, justifica que estabelece sua estratégia por meio da Vigilância Socioassistencial, com reuniões semestrais e pela confecção do Relatório Mensal de Atendimento, próprios do seu nicho de atuação.

Para Paludo e Oliveira (2021), a estratégia envolve relacionamento com as partes para alinhamento das ações institucionais com as expectativas dos demais interessados visando a obtenção de resultados equilibrados e o alcance dos objetivos políticos econômicos e sociais. Além disso, cuida da construção coletiva da estratégia organizacional, em conjunto com as partes interessadas a partir da missão institucional estabelecida, visão de futuro e análise dos ambientes internos e externos, com vistas ao alinhamento transorganizacional para a integração horizontal das políticas públicas com as diversas entidades, para que atuem de forma integrada e colaborativa visando melhores resultados e o bem comum de toda a sociedade.

Quando questionados se sua gestão estabelece alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da sua gestão, o(a) entrevistado(a)s da Prefeitura B responderam:

*Não, a verdade é como eu te disse, é mais nesse contato, porque eu ouço muito, de uma forma mais íntima. Minha avaliação é mais presencial, mas a Prefeitura monitora as redes sociais, monitora os sistemas de controle, monitora o feedback da comunidade, todos os secretários possuem o mesmo perfil, o perfil parecido comigo, por exemplo, o Renda da Cidadã, que é esse programa que eu te falei, aí, de vez em quando, eu reúno todo mundo, para bater papo, as entregas são de subsídios, de alimentos, a gente tem esse contato de ouvir o eleitor, porque aqui, a gente... as ferramentas tecnológicas não conseguem abranger esse feedback total, porque eu tenho mais de 30 comunidades, muitas não têm acesso à internet, muitas já têm, mas, se eu ficar focando só na rede social, pode ser uma ilusão, porque, às vezes, tu vai bombar no Instagram, tu vai ter um engajamento gigantesco, mas a tua comunidade não está lá toda presente. [...] Nós temos que estar toda hora ouvindo, participando, ser presente, reunindo a comunidade. A gente faz muita reunião no local, quando as pessoas chamam, grupos de moradores, na vila, a hora de chegar aqui, nossa situação aqui é, se faz nada, é hora de trator para o agricultor, é iluminação pública. Eu faço pesquisas também de 6 em 6 meses. Eu gosto da pesquisa... De satisfação. De satisfação e política. Agora eu fiz uma só de satisfação, para poder avaliar essa minha trajetória de 7 anos. Então, a aprovação chega a quase 70%, ainda está bom para quem está em 2 mandatos. Mas, aí, lá aparece, na saúde, na educação. [...] Mas, é mais ou menos assim. Rede social, pesquisa, presença, corpo a corpo, reuniões de comunidades, reuniões com lideranças, com secretários, com líderes políticos, cabos eleitorais. É mais dessa forma (Prefeito(a), 2024).*

*Olha, eu tenho hoje, apesar de ser um município pequeno, uma coisa que eu pedi na época para a gestão foi uma pessoa para ficar no planejamento da secretaria, porque hoje eu tenho plano municipal, plano anual, relatório de gestão, todos esses instrumentos de gestão que a gente não tem mais como empurrar isso para debaixo do tapete e fazer de conta que não existe. Então, na época, logo quando eu iniciei como gestora, muita coisa eu não tinha, eu já tinha um conhecimento de saúde, mas essa parte mais profunda eu não tinha. Muita gente me propôs trazer pessoas para fazer plano para mim. Eu falei, não, nós vamos fazer com a equipe da secretaria. Eu vou arrumar alguém, mando para um treinamento. Então, hoje a pessoa fica no meu planejamento, ela é do município. Então, dentro do nosso plano a gente tem as metas que a gente tem que atingir. Hoje a gente tem o próprio Ministério da Saúde que a gente precisa trabalhar com os dados do Previn Brasil, onde a gente analisa os indicadores. Então, a gente faz essas análises a cada quadrimestre quando sai o resultado. Então, eu faço análise do meu desempenho na área da vacina. Então, eu sempre estou atenta a esses dados. Apesar da gente ser um município pequeno, nós já ganhamos prêmios de reconhecimento por bater meta de PCCU, de mamografia. Não é fácil porque a gente tem uma distribuição territorial grande, a gente tem os órgãos fiscalizadores no pé. (Secretário(a) Municipal de Saúde, 2024).*

*Não, nós não temos isso, não temos (Secretário(a) Municipal de Meio Ambiente, 2024).*

*Sim (Secretário(a) Municipal de Administração, 2024).*

*Sim, nós temos uma equipe que são as coordenações. Coordenação da Educação Fundamental, da Educação Infantil, da EJA e dos alunos autistas. Porque esse trabalho é totalmente voltado a um resultado em comum, que é o bom resultado. Mas a gente nunca conseguiu chegar ao topo, ao êxito. Sempre a gente alcança os 70 % de tudo que é aplicado (Secretário(a) Municipal de Educação, 2024).*

As unidades de análise apresentadas pelos entrevistados da prefeitura B apresentam aspectos que merecem destaque, a começar pela fala do(a) prefeito(a), reúne uma série de informações que permitem analisar o estabelecimento de uma estratégia que envolve desde aspectos afetos à uma dimensão de comunicação social mais pessoal e mais íntima com a população, passando pelo envolvimento das redes sociais e o uso de tecnologias que permitam maior alcance com a comunidade, além do uso de pesquisa de satisfação e política para mensurar a performance e a trajetória da gestão.

De acordo com o RBGO (Brasil, 2020), a estratégia não é sinônimo de visão, missão, objetivos, prioridades e planos, e sim o resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas. É o resultado de escolhas sobre: a maneira como a organização irá atuar; quem serão seus clientes e quais necessidades deles serão atendidas; que benefícios tangíveis e intangíveis irá oferecer aos seus clientes e outras partes interessadas.

Ademais, trata do modo como os recursos serão alocados, e redes de parcerias e capacidades internas serão desenvolvidas para apoiar a entrega desses benefícios; qual estrutura organizacional e políticas de gestão serão adotadas para apoiar a proposta de valor escolhida, e é a liderança da organização a responsável por estabelecer a estratégia e, devendo incentivar o pensamento estratégico.

As unidades de análise constantes na fala do(a) secretário(a) de saúde evidencia que apesar de ser responsável pelo gerenciamento de uma secretaria um município de pequeno porte, busca se inteirar e fazer a sua gestão por meio de instrumentos de planejamento, com suporte de pessoal técnico, com amparo no plano municipal, plano anual, relatório de gestão, instrumentos de gestão que, nos dizeres do(a) entrevistado(a) *“a gente não tem mais como empurrar isso para debaixo do tapete e fazer de conta que não existe”*.

Destoante é a posição do(a) secretário(a) de administração, que disse que não estabelece estratégia, seguido do(a) secretário de administração, que apenas menciona que estabelece, sem, contudo, explicar como ocorre. O(a) secretário(a) de educação, por sua vez, indica que estabelece sua estratégia por meio de uma equipe de coordenações no âmbito de sua atuação, voltada a um resultado em comum.

Desse modo, conforme mencionado, no mecanismo de estratégia do RBGO (Brasil, 2020), traz o gerenciamento de riscos, a gestão estratégica e o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais como componentes fundamentais. A *gestão de riscos* serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas. Para isso, a organização precisa implantar estrutura de

gestão de riscos adequada às suas necessidades, definir o processo de gestão de riscos e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão, garantindo a alocação de recursos e a existência dos canais de comunicação necessários.

A gestão precisa definir e implementar a estrutura de gestão de riscos. A ISO 31.000:2018 determina que os objetivos e o comprometimento com a gestão de riscos devem ser formalizados numa política, declaração ou outras formas que incluam: o propósito da organização para gerenciar riscos e vínculos com seus objetivos e outras políticas; o reforço da necessidade de integrar a gestão de riscos na cultura global da organização; a integração da gestão de riscos nas atividades principais e na tomada de decisão; a atribuição de autoridades e responsabilidades; o comprometimento com a disponibilização de recursos (pessoas, métodos, ferramentas, sistemas de informação, necessidades de treinamento); a maneira pela qual os objetivos conflitantes são tratados; as formas de medição e reporte no âmbito dos indicadores de desempenho da organização; e análise crítica e melhoria (Brasil, 2020).

A *gestão estratégica*, por outro lado, da gestão que defina o modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como: transparência e envolvimento das partes interessadas; alinhamento com as diretrizes e prioridades (de Estado ou de Governo); consideração das políticas públicas e programas de governo pelos quais a organização seja responsável ou esteja diretamente envolvida na implementação; integração do processo de gestão de riscos à gestão da estratégia. Tal modelo deve estimular o pensamento estratégico e orientar o planejamento, a comunicação, a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão da estratégia. Deve explicitar como as instâncias internas de governança participam da avaliação, direcionamento e monitoramento dos resultados e como as partes interessadas são envolvidas e comunicadas sobre essas atividades (Brasil, 2020).

O componente *monitoramento do alcance dos resultados organizacionais*, por fim, está diretamente relacionado à gestão estratégica”, pois o monitoramento do desempenho das funções de gestão pressupõe que os objetivos, indicadores e metas (específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos) das unidades de negócio e de suporte estejam definidos, alinhados à estratégia organizacional, devendo ser realizado de maneira sistemática e contínua, para proporcionar a tomada de decisão com base em evidências, corrigindo desvios, identificando oportunidades de melhoria e casos de sucesso e promovendo o aprendizado, a fim de orientar as ações da gestão em prol do alcance dos objetivos definidos. O monitoramento da gestão também fornece insumos para a avaliação da estratégia organizacional (Brasil, 2020).

Esta prática implica o estabelecimento das rotinas para o levantamento das informações necessárias ao monitoramento; a implantação dos indicadores de desempenho; o

monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas; a definição do formato e periodicidade dos relatórios de gestão gerados para a liderança; e a definição do formato e periodicidade dos relatórios gerados para as partes interessadas e publicação desses relatórios na internet (Brasil, 2020).

Assim, as unidades identificadas nesta categoria apontam que, tanto os(as) entrevistados(as) da Prefeitura A, quanto da prefeitura B, embora apresentem aspectos que distinguem a operacionalização da gestão e o modo como concebem a estratégia, precisam – como diagnosticado no mecanismo de liderança – incorporar um conjunto amplo de práticas e ações para que os componentes sejam, a rigor, conformados. Isso não significa que apenas com essas práticas os(as) gestores(as) garantem uma estratégia ideal, mas para os fins desta pesquisa, foi adotada essa abordagem de modo a estabelecer uma harmonia com o que é estabelecido pelo RBGO.

#### **4.6 Estabelecimento do controle**

Por derradeiro, esta última categoria analítica visa identificar o estabelecimento do mecanismo de controle, que abarca, conforme Paludo e Oliveira (2021) a: a) gestão de riscos e controle interno determinando o limite de riscos na busca dos melhores resultados mitigado pelas ações do gerenciamento de riscos; b) auditoria interna para avaliar a eficácia dos controles internos do processo de gestão de riscos e da própria governança; c) *accountability* e transparência, com prestação de contas que demonstre, além do aspecto econômico, os demais fatores utilizados para a geração de valor, os quais devem ser dados ampla transparência assim como as outras informações de interesse da sociedade.

Na diretriz do que estabelece o RBGO, o mecanismo de controle a apresenta as seguintes práticas: a) *promoção da transparência*, b) *garantia de accountability*; e c) *a auditoria interna e ouvidoria*. Tais práticas reúnem um conjunto de outros componentes, mas como enfatizado, para esta pesquisa, foram definidas essas três principais práticas, considerando as dificuldades de alcançar resultados de modo mais ampliado com os entrevistados.

Na prática *promoção da transparência*, busca-se garantir que os cidadãos tenham acesso a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece nas organizações e entender o que elas planejam fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem assim se posicionar a respeito. Como levantado um referencial teórico desta dissertação, com a

Constituição Federal de 1988, ficou consagrado no seu art. 5º, XXXIII c/c art. 37, §3º, II, o acesso à informação um direito fundamental do cidadão (Brasil, 2020).

Além disso, desde o compromisso firmado pelo Brasil, em 2011, como signatário do *Open Government Partnership*, o aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais avançou e promoveu o estabelecimento de regras para a promoção da transparência na administração pública, como foi o marco da Lei de Acesso à Informação, que regula o direito constitucional de acesso à informação, obrigando União, estados, Distrito Federal e municípios (incluindo entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos) a observarem procedimentos para garantia desse direito à sociedade (Brasil, 2020).

A promoção da transparência pressupõe assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, envolvendo a identificação das exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e as demandas por informação das partes interessadas, tornando os serviços mais eficazes. Significa, pois, publicar informações, mas garantir que sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas; e avaliar a satisfação das partes interessadas com a transparência da organização, dependente da atuação proativa da ouvidoria ou estrutura similar para analisar as demandas externas e utilizar os resultados da análise para subsidiar os gestores no aprimoramento dos serviços prestados e dos processos organizacionais (Brasil, 2020).

Já a prática *garantir a accountability*, que trata dos mecanismos de prestação de contas e responsabilização, em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade em direção ao interesse da sociedade e que garanta o acesso a todas as informações de interesse público e não somente daquelas previamente obrigatórias pela lei (Brasil, 2020).

A garantia da *accountability* contempla a prestação das contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade, não se restringindo aos relatórios entregues aos órgãos de controle, nem à disponibilização à sociedade somente do que está imposto em norma, mas garantir que estejam disponíveis, em locais de amplo acesso (como a *internet*), as informações de interesse geral, e que essas possibilitem uma avaliação do valor que a organização entrega à população, comentando o controle social (Brasil, 2020).

O componente da *auditoria interna e ouvidoria* corresponde ao aumento e proteção do valor organizacional, por meio do fornecimento de avaliação, assessoria e conhecimento objetivos baseados em riscos, bem como o estabelecimento de canais para recebimento de manifestações das partes interessadas (Brasil, 2020).

A auditoria interna precisa estar a par das estratégias, objetivos e prioridades organizacionais, riscos relacionados, expectativas das partes interessadas, processos e

atividades relevantes para que essas informações possam ser consideradas na elaboração dos planos de auditoria interna, e a gestão deve acompanhar sistematicamente as recomendações da atividade de auditoria interna, discutindo acerca dos resultados dos trabalhos, garantindo a adoção das providências necessárias e registrando formalmente eventuais decisões de não implementar determinadas recomendações da auditoria interna (Brasil, 2020).

A ouvidoria, por meio da Lei nº 13.460/2017, pressupõe diretrizes que orientem o recebimento, encaminhamento e tratamento das manifestações, além de existência de política que garanta a não retaliação a denunciante de boa-fé e sanção aos que produzirem falsa denúncia. O canal deve ser amplamente divulgado para os públicos interno e externo, e possibilitar o sigilo do denunciante nos termos da lei (Brasil, 2020).

Nesse enquadramento, respondendo às perguntas: Como é favorecida a transparência da sua gestão? Você já ouviu falar em auditoria interna e ouvidoria? A gestão que você integra possui sistemas de auditoria e ouvidoria? os(as) entrevistados(as) da Prefeitura A disseram:

*Isso aí eu faço com bastante transparência em todos os meus eventos. Eu sempre gosto de sentar com as pessoas responsáveis das equipes, no caso, quando fazemos campeonatos. Eu sento, apresento todas as propostas. Quer dizer, a transparência é a mais clara possível com os representantes das equipes que, no caso, vão compor os campeonatos que eu faço no município.*

*Não, dentro de secretarias não.*

*Não (Secretário(a) de Esporte, 2023).*

*Joga no portal. E comunicação também em rádio e redes sociais, tipo, o nosso alcance.*

*Já.*

*Não sei te falar (Secretário(a) de Meio Ambiente, 2023).*

*É através de notas. O ofício que é mandado para cá, né? Eu faço o ofício lá do que eu preciso, aí eu mando para cá. Encaminha, aí eles autorizam a compra, aí eu só vou pegar e pego as notas, mas já tudo autorizado.*

*Sim, em ouvidoria sim. Tem esse canal, né?*

*Não (Secretário de Transporte, 2023).*

*Olha, tudo que nós precisamos, a gente vem aqui, né? Solicita do secretário aqui, do Biguinho, que é o secretário de governo. Então a gente faz ofício. Assim, quebrou o trator aqui hoje. Aí a gente faz ofício para o secretário de transporte. Aí precisa de comprar saco para fazer as mudas, colocar as sementes, né? Então a gente vem com o prefeito primeiro. Na maioria das vezes, tudo se concentra no gestor. Não é descentralizado. Não é descentralizado. É uma coisa que não deveria... Tem que acontecer, mas... Deveria ter mais autonomia, cada um de nós. O mínimo possível. O mínimo possível, porque... Pois é, furou o pneu do trator aqui. Cadê a autonomia que nós temos para fazer determinação? Não, leva lá em fulano, então. Então não seria... A gestão, do meu ponto de vista, ela não é... Não é um recurso que vai fazer ela... Ela acontecer, entendeu? É o mínimo possível, mas sabendo utilizar das ferramentas que a gente... Que dispõe.*

*Já. Só falar mesmo.*

*Não sei (Secretário(a) de Agricultura, 2023).*

*Isso sai de mim, eu não tenho participação nisso. Inclusive, segundo o que nós conversamos até agora, tu talvez teria mais fruto conversando, não sei se tu está obtendo algum fruto conversando comigo, conversando com o Biguinha. A menina, ela podia ter te apresentado o Biguinha.*

*Já.*

*Não tem (Chefe(a) de Gabinete, 2023).*

*Quanto mais transparente, quanto mais as coisas estiverem acontecendo, estiverem dando certo, para a gente acaba sendo menos trabalhoso. Porque aí não tem Ministério Público, não tem ações para responder, não tem TCM para estar questionando. Então quanto mais transparente, que é o que o próprio TCM exige hoje, para a gente é melhor. E tem também um portal, uma empresa que se chama R2, que controla o município, fica monitorando a questão da transparência no município. A licitação está faltando publicar alguma coisa, desencaminha, manda mensalmente os relatórios, o que está faltando no portal da transparência. Com certeza, mas aqui nós não temos. Aqui nunca chegou a ter uma auditoria.*

*A ouvidoria tem. A ouvidoria é geral, o município todo tem, cada secretaria tem a sua, ela é geral. Mas eu acho que ela não é tão atuante (Procurador(a) Municipal, 2023).*

*Por meio do controle social e portal transparência do município.*

*Sim, a atividade de ouvidoria interna se refere ao tratamento de manifestações decorrentes de questões internas do próprio órgão ou entidade. Sendo um canal de participação e controle social, a Ouvidoria deve garantir a livre manifestação dos cidadãos e estabelecer uma relação transparente e direta entre o usuário e a gestão pública.*

*Não (Secretário(a) de Assistência Social, 2023).*

As unidades de análise apresentadas pelos entrevistados da Prefeitura A, quando questionados acerca do favorecimento da transparência na gestão, apresentam um senso médio de compreensão quanto ao papel que a transparência desempenha na gestão. O(a) secretário(a) de esporte argumenta que realiza sua gestão com bastante transparência em todos os seus eventos, o(a) de transporte indica que é através de notas encaminhadas à prefeitura; o(a) de assistência social relata que é por meio do incentivo ao controle social e do portal da transparência.

Já o(a) secretário de meio ambiente não soube dizer, o(a) de agricultura ofereceu uma resposta confusa e descontextualizada, sinalizando que tudo o que precisa solicita ao secretário de governo, enfatizando a ausência de autonomia e a centralização da gestão, seguido(a) do(a) chefe(a) de gabinete que sugeriu um entendimento possivelmente comprometedor, indicando “*eu não tenho participação nisso*”, oferecendo, também uma resposta fora de contexto.

Já o(a) procurador(a) municipal afirmou que além do portal de transparência estabelecido, por exigência dos órgãos de controle como o TCM-PA, o município conta como a empresa terceirizada que realiza o monitoramento para transparência.

Quanto ao questionamento se já ouviram falar em auditoria interna e ouvidoria e, se a gestão que integram, possui tais sistemas, o(a) secretário(a) de esporte disse não ter ouvido falar, seguido do(a) secretário ambiente, transporte, agricultura e o(a) chefe(a) de gabinete que disseram terem ouvido falar, mas não souberam dizer do que se tratava e, muito menos, se a gestão que integravam possuía tais sistemas.

Já os entrevistados da Prefeitura B, quando inquiridos acerca do favorecimento da transparência na sua gestão, se já ouviram falar em auditoria interna e ouvidoria, e se a gestão que fazem parte possuem tais sistemas, responderam:

*Aqui, a gente chegou a ser um diamante e ouro, né? A gente teve um probleminha agora no sistema e diminuiu um pouquinho, mas a gente está 100 % todo o tempo. Porque a gente, é como eu disse, o pessoal da mídia, eu falo pra eles é prestação de contas. Porque se eu ficar em casa, vocês vão dizer que eu não... Eu passo um dia sem postar, dois, você vai dizer que eu não tô trabalhando. Cadê tu? Sumiu, desapareceu. Então, eu acho que hoje a rede social se transformou em uma prestação de contas pública, dessa de fácil acesso. E os sistemas de controle, que é site, portal de transparência, a questão da prestação de contas que a gente manda pro tribunal, TCE, TCM e TCU, elas são as que a gente faz com o governo. Mas a comunidade, ela avalia o que está acontecendo no dia a dia, né? Então, a gente conseguiu 100%, agora caiu pra quase 90 % por causa disso. A contabilidade não conseguiu atualizar um relatório, mas a gente nunca baixou de ouro. Recebe diamante, diamante. A gente recebeu várias premiações.*

*Sim, tem ouvidoria, tem auditoria, tem, e a gente, como a gente disse, a gente recebe recorrentemente o tribunal aqui. No começo era um alarde, tipo, primeiros anos, olha, passa a palavra no carro do tribunal, a pessoa olha, o carro do tribunal bateu na prefeitura, não sei o que. Ai eu digo, olha, mas o carro do tribunal, eu digo, e ai, a gente recebe eles, porque é o que eles querem, tudinho. Ai eles viram que, eles viram, agora o processo tal, tal, tal, que você tá deixando aqui, o processo tal, tal, tal. [...], o COIMP dá um suporte técnico, muito bom também, e quando tem alguma dúvida, nós temos técnicos de educação, saúde, a gente liga, eles vêm aqui.*

*Aqui dentro mesmo a gente só tem a ouvidoria. A ouvidoria. A gente não tem um auditor do município assim. Não, não tem. Na verdade, eu convido a gente, peço para o contador fazer levantamento, junto com a equipe de contabilidade, de toda essa parte estrutural, de financeiros (Prefeito(a), 2024).*

*Olha, o portal, o que vem para a Secretaria, existe o Fundo Nacional que é acessível para todos. Então, hoje a gente tem servidores que acessam, que tem o controle. Fora isso, como é que hoje, a gente não tem nada informatizado sobre isso. Um sistema, não tem. Mas existem as nossas prestações de conta que vão para o Conselho de Saúde, que precisa passar. Todas as minhas prestações de conta são encaminhadas para o TCM. Exige a questão da resolução. Eu tenho conselheiros que são atuantes, que estão ali, que estão juntos, que fiscalizam obras. O Conselho não é meu inimigo, porque tem pessoas que tratam o Conselho como inimigo. Não, a gente caminha juntos fazendo gestão. O que não deixa de ser uma governança. Isso. Eu preciso ser fiscalizada por alguém. Então, o Conselho e o Ministério Público também ficam. O Ministério Público e mais algumas outras coisas, mas o Conselho tem essa questão de verificar a aplicação do recurso. Ele é mais atuante.*

*Não, auditoria interna, não. Eu não tenho um sistema. Ouvidoria, a gente tem a questão da ouvidoria do Estado. Agora, eu não sei em qual sentido você diz essa ouvidoria.*

*Não, não tem. E eu acho que isso é a nível nacional. Eu não tenho conhecimento, pelo menos no Estado do Pará, que tenha. Não sei, nos estados são mais, né (Secretário de Saúde, 2024).*

*Hoje nós temos um conselho municipal de meio ambiente, o qual todo o nosso planejamento, tudo o que a gente faz é passado para o conselho. Com que volta, né? Com volta, isso. Todas as nossas ações que nós vamos fazer do município, que demanda algum recurso, alguma coisa, primeiro o conselho -projeto é esse aqui. Eles pegam o projeto, analisam, eles podem, não, tá bom, mas aí outras pessoas que a gente escuta muito, o conselho, os conselheiros de meio ambiente, e o nosso conselho ele é paritário, ele é sociedade civil, governamental e não governamental. Então, a gente escuta os conselheiros, eles dizem, não, e se a gente fizer dessa forma aqui? Não, então bora ver, será que se encaixa? Bora tentar. A gente coloca no projeto, mostra para ele, ó, é isso aqui, top, tá ok, tá ok. Então bora trabalhar em cima disso.*

*Sim, sim, já ouvi falar.*

*Também não (Secretário de Meio Ambiente, 2024).*

*A transparência administrativa dos dados e tudo? É com bom trabalho apresentando as produções, entendeu? Através também do portal de transparência que a gente divulga as nossas ações da secretaria de administração que envolvem setores, entendeu? Então a gente tem essa preocupação de jogar tudo transparente para que possa ter realmente o conhecimento da população, entendeu? Através do sistema que é o portal de transparência.*

*Já, senhor.*

*Sim (Secretário de Administração, 2024).*

*A gente faz reuniões periódicas. Tipo assim, a cada 2, 3 meses, no médio de 2, 3 meses. No primeiro semestre a gente faz duas reuniões. Então a gente faz quatro reuniões grandes no meio para colocar o que foi avançado, o que falta avançado, o porquê que não avançou e o porquê que um avançou mais do que o outro. Então a gente faz essas reuniões para ver se uma está melhor que a outra ou o que a outra pode ajudar essa uma aqui para poder avançar junto.*

*Só em auditoria, não tivemos lá dentro aplicado, mas já disse.*

*Não.*

*(Secretário de Educação, 2024).*

De modo contrastante, as unidades de análise dos entrevistados da Prefeitura B revelam possuírem maior familiaridade, quanto ao favorecimento da transparência. A iniciar pelo(a) gestor(a) municipal, que mencionou o fato de o município já ter recebido selo Diamante do TCM-PA no quesito transparência pública, além de argumentar que as redes sociais se tornaram uma “prestação de contas” de fácil acesso.

O(a) secretário(a) de saúde, por sua vez, apresenta o Fundo Nacional de Saúde como uma ferramenta de controle social acessível a toda população, além de afirmar que todas as suas prestações são encaminhadas ao TCM-PA e ao Conselho Municipal de Saúde, que verifica a

aplicação dos recursos e, ao lado do Ministério Público, realiza as atividades de fiscalização. O(a) secretário(a) de meio ambiente respondeu enfatizando o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente a este respeito. O(a) secretário(a) de administração ressalta a figura do sistema dos portais de transparência e o(a) de educação, argumenta que realiza reuniões periódicas.

Acerca do questionamento que pergunta se os(as) entrevistados(as) já ouviram falar em auditoria interna e ouvidoria e, se a gestão que integram, possui tais sistemas, o(a) gestor(a) municipal disse, inicialmente, que havia tanto a auditoria quanto a ouvidoria, sinalizando, ainda, o suporte técnico oferecido pelo COIMP. No entanto, adiante, admite que o município possui apenas ouvidoria, uma vez que o município não conta com auditor, e geralmente esse levantamento é realizado por um contador.

O(a) secretário(a) de saúde admite não ter conhecimento a respeito da auditoria, mas afirma que a gestão que integra possui ouvidoria. O(a) secretário(a) de ambiente e de administração disseram que já ouviram falar, negando o(a) primeiro(a) a existência de tais sistemas e, afirmando o(a) segundo(a). Já o(a) secretário(a) de educação disse já ter ouvido falar em auditoria, mas não ter tido no âmbito de sua gestão, e confirma não haver sistemas de auditoria e ouvidoria na gestão.

Assim, as unidades identificadas nesta categoria apontam que tanto os(as) entrevistados(as) da Prefeitura A, quanto da prefeitura B mostram disparidades e limitações nos dois públicos, mas conferem aos entrevistados(as) da Prefeitura B uma articulação e o entrosamento maior com os elementos indiretos que integram os componentes que abrangem o mecanismo de estratégia, não desconsiderando, nos dois casos, a necessidade de incorporação de um conjunto amplo de práticas e ações para que os componentes sejam praticados. Isso não significa, como dito, que apenas com essas práticas os(as) gestores(as) garantem um controle perfeito, mas para os fins desta pesquisa, foi adotada essa abordagem de modo a estabelecer uma afinidade com o que é estabelecido pelo RBGO

Assim, foi possível identificar, a partir das seis categorias analíticas inferidas nesta pesquisa, que a governança pública municipal dos municípios de pequeno porte da mesorregião do nordeste paraense, a partir dos relatos dos gestores, além de se configurar como heterogêneo e contrastante, está intimamente relacionado ao ambiente social que estão inseridos, à influência que a gestão pública exerce na manutenção de determinadas perspectivas de conceber à administração local, em muitos casos, carentes de recursos, estrutura de pessoal, capacitação, e de favorecimento à melhoria do desempenho governamental, revelando suas limitações acerca do conhecimento sobre essa temática. Ao mesmo tempo em que apresentam, a partir das suas falas, contribuições importantes que revelam como a governança pública é compreendida por

integrantes do Executivo desses municípios, e de que modo os anseios por melhorias também são constatados por meio dos relatos.

## 5 PRODUTO

A partir dos objetivos desta pesquisa de mestrado profissional, e atendendo à Portaria Normativa nº 7, de 22 de junho de 2009, do Ministério da Educação (MEC), o produto técnico resultante consiste em uma Minuta de Projeto de Lei como proposta para a implantação da governança pública em âmbito municipal, contendo componentes básicos e gerais que buscam orientar o estabelecimento de estruturas normativas (Apêndice C).

Este instrumento serve como orientação para que a gestão local elabore sua norma regulamentadora para instituir a política de governança da administração pública municipal. Para tanto, foi baseado no Decreto Federal da Política de Governança, bem como na Cartilha de Governança Pública Municipal da Rede Governança Brasil.

A Gestão Municipal poderá encaminhar o projeto ao Poder Legislativo Municipal, institucionalizando a Política Municipal de Governança Pública, com a descrição dos objetivos, princípios, valores, metas, projetos e programas conforme suas particularidades, baseada na realidade de cada município, a partir do *feedback* obtido com a equipe gestores, além de eixos que sejam de interesse da gestão.

O aludido projeto de lei apresenta diretrizes gerais, uma vez que se considera o grau de maturidade de municípios de pequeno porte e a necessidade que a própria gestão municipal tem de refletir sobre os principais aspectos de sua realidade administrativa. O objetivo da minuta de projeto de lei é permitir que a gestão municipal articule e implante iniciativas após a avaliação, por parte da equipe técnica das prefeituras municipais, da realidade e dos ambientes interno e externo de sua gestão, de modo a dar condições a mudanças nos aspectos institucionais, financeiros e operacionais do município. Com este modelo em mãos, a gestão poderá estruturar sua normatização para governança, considerando as suas demandas, os anseios locais e os processos internos atinentes à rotina administrativa da gestão.

O produto revela-se factível, adequa-se aos objetivos e ao problema de pesquisa apresentado nesta dissertação, e promove uma intervenção por meio da proposição de um instrumento normativo local que garanta a segurança jurídica e incentive a proposição de uma política de governança pública que resulte em estratégias de melhoria.

Cabe mencionar que a minuta de projeto de lei pode ser facilmente utilizada por outros municípios, carecendo apenas de adaptações para refletir a realidade municipal de cada gestão, permitindo traçar planos de intervenção estabelecidos ou adotar outras específicas, a depender dos interesses e necessidades.

Nessa direção, destaca-se, também, a importância do produto, pois, em uma sociedade caracterizada pela deficiência de gestões municipais que, muitas vezes, são insuficientes para atender com qualidade às necessidades da população e intervir de modo técnico e eficaz quando necessário, a proposição de uma política pública de governança pode refletir em ganhos que ultrapassam a dimensão do sistema de gestão e, assim, oferecer respostas e capacitar o governo para formular e implementar políticas públicas inovadoras.

O produto foi elaborado concomitante a esta dissertação e a acompanha. Após a homologação deste trabalho, será realizado o envio dos resultados e a Minuta do Projeto de Lei para os municípios participantes desta pesquisa, como forma devolutiva, agradecimento e contribuição pela colaboração à pesquisa.

Por fim, sugere-se, ainda, a constituição do Fórum Municipal de Governança (FOMUGO), com o propósito de estabelecer um encontro permanente e periódico para tratar do alcance dos objetivos institucionais dispostos na Política Municipal de Governança Pública a ser instituída pelos municípios. O objetivo do fórum é reunir a sociedade civil e a população em geral para discutir e debater acerca dos objetivos, metas, performance, alcance e atingimento dos programas e projetos do governo, traçando um diagnóstico do desempenho da gestão municipal, com vistas a destacar a importância do monitoramento e da avaliação da referida política com a participação da sociedade.

## 6 CONCLUSÃO

No contexto atual, marcado pela necessidade de melhoria da gestão pública e do desempenho governamental, a utilização e o fortalecimento dos mecanismos de governança pública tornam-se imprescindíveis à otimização da gestão de órgãos e entidades do Poder Público – nesse caso, no âmbito do Poder Executivo Municipal.

A partir da implementação de mecanismos de governança, considerando as necessidades e os arranjos organizacionais de cada estrutura administrativa, torna-se possível prestar serviços à sociedade, utilizando os recursos públicos de modo eficiente, com vistas à promoção do bem-estar e desenvolvimento social-local. Assim, o objetivo geral do estudo foi analisar a interpretação e a implementação dos mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) por gestores de municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense, considerando as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para atingir os objetivos pretendidos, foi realizada uma contextualização histórica, conceitual e teórica da governança pública, compreendendo as implicações dos marcos normativos nacionais e internacionais para a disseminação e consolidação da governança pública no Brasil, sobretudo através da regulamentação da Política Nacional de Governança Pública e da atuação do Tribunal de Contas da União, marcado por um intenso processo de convergência às normas internacionais e ao aprimoramento das discussões em torno do incremento de práticas que favoreçam o desempenho organizacional.

Por meio dessas incursões, fundamentadas na perspectiva da Governança Pública Organizacional do TCU e sob o viés da governança pública no contexto dos municípios, foram eleitas as categorias: Conceito de governança, Gestão municipal e governança, Formação/capacitação em governança pública, Exercício da Liderança, Favorecimento da Estratégia e Estabelecimento do Controle, de modo a dar conta da especificidade que envolve a temática no seio dessas organizações governamentais, sem olvidar dos alcances e limites investigativos impostos diante das complexidades no desenvolvimento de pesquisas que envolvem a gestão municipal e a vertente interdisciplinar que as atravessa.

Desse modo, considera-se que o objetivo geral da pesquisa atendeu à questão central ao revelar a interpretação e a implementação da governança pública no Executivo Municipal dos municípios pesquisados, pois, com as categorias analisadas, foi possível identificar aspectos da gestão municipal que podem ser replicados e, servirem, de termômetro avaliativo do desempenho organizacional para outros contextos administrativos.

No que se refere à categoria Conceito de governança, a percepção dos entrevistados de ambas as prefeituras de pequeno porte mostrou-se bastante heterogênea, compreendendo desde perspectivas relacionadas apenas às estruturas internas da gestão, mas também às dimensões ligadas à aspectos políticos, ideológicos, culturais, econômicos e estruturais que fazem a vida desses(as) gestores(as) e que influenciam no desenvolvimento de propostas e alternativas de melhoria do desempenho da gestão municipal.

Quanto à categoria Gestão municipal e governança, que trata do modo como operacionalizam a governança pública e o papel que atribuem o seu desenvolvimento na gestão, o entendimento mostrou-se, também, diversificado em ambas as prefeituras, revelando que a compreensão sobre essa temática tem influência pelo nível de conhecimento que detêm acerca dos instrumentos internos e do funcionamento das unidades técnicas a que estão vinculados(as), com os recursos disponíveis (financeiros, técnicos, de infraestrutura e de pessoal) e com a dimensão intersubjetiva apresentada por cada entrevistado.

A categoria Formação/capacitação em governança pública nos municípios demonstrou um diagnóstico desafiador, diante da ausência/fragilidades de formação dos gestores, não apenas relacionada à temática, mas a outros temas básica de interesse da gestão municipal, o que, invariavelmente, torna mais árdua a capacidade de tomada de decisão governamental.

Já a categoria Exercício da liderança, indicou que nos dois casos, houve a sinalização para a necessidade da gestão oferecer formação e capacitação para qualificar a atuação dos gestores, condições de trabalho, suporte (financeiro, técnico, de conhecimentos e treinamentos), autoridade e coordenação, somada a capacidade de delegar responsabilidades com diálogo e sentimento de equipe, valorizando a participação e a decisão coletiva, a autoridade e a coordenação, convergindo com os componentes que constituem um mecanismo de liderança.

Na categoria estratégia, embora apresentem aspectos que diferenciam a instrumentalização, os(as) interlocutores(as) das duas prefeituras carecem – como diagnosticado no mecanismo anterior – adotar um conjunto amplo de práticas e ações para que os componentes sejam, minimamente, concebidos.

Por fim, na categoria controle, os(as) entrevistados(as) das duas prefeituras apresentaram limitações e disparidades, mas os entrevistados da Prefeitura B apresentam uma articulação e um entrosamento maior com os elementos indiretos que integram os componentes que constituem o mecanismo de estratégia, não ignorando, nos dois casos, a necessidade de incorporação de um conjunto amplo de práticas e ações para que os componentes sejam praticados.

Como dito ao longo das análises, essas práticas não são as únicas que estão dispostas para cada um dos mecanismos analisados, muito menos o próprio RBGO do TCU pode ser considerado a única e ideal referência de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública, mas foi o adotado nesta pesquisa considerando o pioneirismo do Tribunal de Contas União no desenvolvimento de instrumentos que podem, se incrementados, contribuir e favorecer o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Não é forçoso destacar que esta pesquisa revelou que esses(as) gestores(as), a rigor, desconhecem a Política de Governança Pública instituída por meio do Decreto nº 9.203/2017 e, a grande maioria, sequer já participou de formação/capacitação em torno da temática. Esse diagnóstico é importante, pois, apesar de localizado, pode ser estendido a outros municípios e contextos organizacionais similares que não contam com estruturas administrativas tão arrojadas, e enfrentam, assim como esses municípios, limitações orçamentárias, culturais, políticas e de formação técnica que comprometem o desempenho governamental esperado pela sociedade.

Desse modo, foi possível identificar a diversidade de entendimentos dos gestores municipais acerca dos conceitos de governança pública e, conseqüentemente, o impacto disso à implementação efetiva das políticas e diretrizes propostas pelo TCU, sendo necessária a adoção de estratégias de capacitação contínua dos gestores municipais, visando aprimorar a governança pública e a gestão de recursos.

Espera-se que com este trabalho, novas investigações em torno da governança pública nos arranjos municipais sejam estabelecidas, e que com os resultados alcançados os municípios possam refletir acerca dos processos de melhoria que podem ser implantados por meio de mecanismos de governanças condizentes com suas necessidades e demandas. Assim, a discussão sobre a governança pública em municípios de pequeno porte da Amazônia paraense permite visualizar um retrato que, talvez, não se restringe apenas aos municípios-alvo desta pesquisa.

Dessa forma, abordar sobre a governança pública em municípios de pequeno porte permite compreender, também, as implicações dessa política na Amazônia paraense, considerando a heterogeneidade dessa região marcada pelos dilemas territoriais, culturais, educacionais, políticos e de múltiplas desigualdades.

Além disso, considerando os poucos estudos realizados nos Programas de Pós-graduação da região Norte sobre a Governança Pública em municípios de pequeno porte, identificados na pesquisa de levantamento bibliográfico realizada no Catálogo de Teses e

Dissertações da CAPES, esta dissertação contribui para o aprofundamento, ampliação e atualização dos estudos sobre essa temática na referida região.

Ao dar visibilidade para as vozes dos(as) gestores(as) municipais sobre o tema da governança pública, a pesquisa também contribui para que os estudos sobre Gestão Pública, geralmente centralizados e fundamentos na perspectiva clássico-burocrática, ganhem outras conotações ao considerar as experiências, subjetividades e o repertório desses sujeitos históricos que vivenciam na gestão, ao mesmo tempo, reivindicações por melhorias ao desenvolvimento emancipatório desses municípios.

O enfrentamento complexo no cotidiano da maioria dos municípios, especialmente os de pequeno porte, confronta-se com a falta de recursos, a pressão das demandas por parte das comunidades locais, a pressão dos fenômenos globais e a ação política partidária, sendo a governança um fenômeno emergente, sobretudo no contexto dos municípios.

## REFERÊNCIAS

AALBERTS, T. E. Multilevel governance and the future of sovereignty: a constructivist perspective. **Working Papers Political Science**, n. 4, 1-23, 2002.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

AIRES, Alana Paula de Araujo. **A gestão do Programa Municípios Verdes no combate ao desmatamento em Óbidos-PA**: elaboração de diretrizes para o fortalecimento do Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes. Orientador: André Cutrim Carvalho. 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista de Administração Frederico Westphalen**, v. 5. n. 9. p. 49-71, dez. 2006.

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados**: uma visão prática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança corporativa**: um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

AQUINO, Cíntia Vanessa Monteiro Germano *et al.* **Governança pública dos municípios brasileiros**, *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, SP, v.37, n. 110, p. 203-220, jan./mar., 2021.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F.. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 82-100, jan. 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Fernando Santos. **Um estudo sobre os indicadores de desenvolvimento municipal e os indicadores de gestão fiscal dos municípios do Tocantins no período de 2007/2016**. 2019. 109f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública - Profiap) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - Profiap, Palmas, 2019.

BARTOLUZZIO, A. I. S. de S., CRUZ, C. F. da.; DIAS, L. N. da S., DINIZ, J. A.; SAUERBRONN, F. F. Um Debate Polifônico sobre o Orçamento Público “Moderno” no Brasil e suas Implicações para a Contabilidade. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, 16(1), 001–015/016, 2023.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: McMillan, 1932.

BERTONCINI; PRESENTE, R. As alterações dos modelos de Gestão Estatal e uma proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública. **Seqüência Estudos Jurídicos e**

**Políticos**, v. 41, n. 86, p. 123–147, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/78186>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BORGES, Thiago Cesar de Sousa. **A Gestão dos Recursos Hídricos no Pará: uma análise do uso múltiplo da água na Região de Santarém e suas Implicações**. Orientador: Rubens Elias da Silva. 2019. 78 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Qualidade de Vida) – Programa de Pós-graduação em Sociedade, Ambiente e Qualidade de Vida, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

BORGES, Caio Túlio Pompeu. **Gestão pública municipal e a governança do arranjo produtivo local (APL) do açaí no município de Limueiro do Ajuru/PA**. Orientador: Fábio Carlos da Silva. 2021. 130 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/14039>.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasil: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: [Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado], 1995; 1997 Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas** / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF, 2014b. 91p.

BRASIL. **Decreto no 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. **Perfil de Governança e Gestão Pública: Ciclo**. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Acesso em 05 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga Governança pública: uma revisão conceitual 546 Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019 a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011a. Acesso em 05 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex, 2020.

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

CALAME, P.; TAALMANT, A. **A questão do Estado no coração do futuro: o mecano da governança**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 18 jul. 2023.

CARDOSO, M. R. G.; OLIVEIRA, G. S.; GHELLI, K. G. M. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v.20, n.43, p.98-111/2021.

CASTRO, E. Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 9-16, jan./abr. 2012.

CASTRO, E. R.; CAMPOS, I. **Formação Socioeconômica da Amazônica**. Belém: NAEA, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto Para Discussão. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. **History**. 2020. Disponível em: <https://www.cipfa.org/about-cipfa/history>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COELHO JUNIOR, Francisco de Paulo. **Estrutura de governança no arranjo produtivo local do açaí no município de Igarapé-Miri**. 2018. 93 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém. 2018.

CORDEIRO, I. M. C. C.; ARBAGE, M. J. C; SCHWARTZ, G. Nordeste do Pará: configuração atual e aspectos identitários. *In*: CORDEIRO, I. M. C. C. *et al.* (org). **Nordeste Paraense: panorama geral e uso sustentável das florestas secundárias**. Belém: EDUFRA, 2017.

COSTA, Ana Paula Pereira. **Diagnóstico da efetividade da gestão em unidades de conservação: o caso do mosaico de Tucuruí**. Orientador: Gilberto de Miranda Rocha. 2019. 100 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

COSTA, N. N. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

COSTIN, Cláudia. **Administração pública**. São Paulo: GEN Atlas, 2010.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. [S. l.]: Prentice-Hall, 1963.

DIAS, L. N. S. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. 2016. 156 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2016.

DIAS, L. N. da S; AQUINO, A. C. B. de; SILVA, P. B. da; ALBUQUERQUE, F. dos S. **Revista de Contabilidade e Organizações** (2020), v. 14, e164383. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/164383>. Acesso em: 25 mar. 2024

EGLER, E. G. A. Zona Bragantina no Estado do Pará. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 527-555, 1961.

ELIAS, L. M. L.; FERNANDES, R. P. Governança no setor público: aspectos históricos e reflexões teóricas à luz da teoria dos sistemas sociais. *In*: ELIAS, L. M. L.; FERNANDES, R. P. **Governança no setor público: um olhar sistêmico na Amazônia**. Belém: NAEA, 2022.

ECKERT, A. *et al.* Comparativo Entre Práticas de Governança Corporativa Brasileiras e Norte-Americanas. **RGC - Revista De Governança Corporativa**, v. 9, n. 1, e070, 2021.

ESPÍRITO SANTO, Ivanilde de Sousa do. **Governança territorial: a trajetória do funcionamento dos conselhos deliberativos nas Reservas Extrativistas Marinhas Caeté-Taperaçu e Arai-Peroba na Região Bragantina do Estado do Pará**. Orientador: Marc Piraux, 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: 2001.

FARIAS, Kassia Suelen da Silva. **Governança do turismo na Ilha do Marajó - Pará**: uma análise das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo. Orientadora: Mirleide Chaar Bahia. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2018. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

FARIAS, Maria da Luz. **Associativismo como estratégia de governança para o desenvolvimento local**: o caso da comunidade Jamaraquá, Floresta Nacional do Tapajós, Brasil. Orientadora: Helionora da Silva Alves. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Qualidade de Vida) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Qualidade de Vida, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2021.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. **Planejamento da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS FILHO, M. C. MIRANDA, S. M. Práticas inovadoras e estilo de liderança municipal paraense. **PRETEXTO**, Belo Horizonte, v. 17, p. 65-80, 2017.

FARIAS FILHO, M. C. **Reforma administrativa e arranjos institucionais**: a experiência do Estado do Pará. 2003. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

FERREIRA, Victor Saulo Pampolha. **Governança das florestas secundárias no estado do Pará**: avaliação da implementação da Instrução Normativa Nº 08 de 2015 no município de Dom Eliseu – PA. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal do Pará, Belém. 2017.

FRANCO, L. P. B. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2018.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Mapa das mesorregiões paraenses**. 2016. Disponível em: [https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2017/mapas/territorio/ter3\\_mesorregioes\\_paraenses.png](https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2017/mapas/territorio/ter3_mesorregioes_paraenses.png). Acesso em: 3 ago. 2023.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Mapa das microrregiões paraenses**. 2016. Disponível em: [https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2017/mapas/territorio/ter3\\_mesorregioes\\_paraenses.png](https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2017/mapas/territorio/ter3_mesorregioes_paraenses.png). Acesso em: 3 ago. 2023.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campina: Autores Associados, 2018.

GALVÃO, P. R.; GIL, A. L.; OLIVEIRA JÚNIOR, R. O. **Gestão pública municipal de alto desempenho**: governança e controladoria municipal. Curitiba: Juruá, 2016.

GAMA, J. R.; SILVA, F. C. Capitalismo de vigilância e seus nexos com a dependência tecnológica na Amazônia. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, [S. l.], v. 6, n. 19, p. e202036, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.  
GOLDENBERG, Mirían. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Rosane Marques Rosado. **Governança pública: avaliação das práticas em uma unidade hospitalar**. Orientadora: Marina Yassuko Toma. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.

GRAMIGNA, Maria Rita. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

GUIMARÃES, Lurdinéia Almeida; OLIVEIRA, Ana Flávia Ferreira de Brito. A Importância da Formação em Gestão Pública Municipal para os Gestores Públicos no Exercício de suas Funções. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, v.13, n.45, p. 356-372, 2019.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124–138, jan. 2017.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Strategic management cases: competitiveness and globalization**. [S.l.]: Cengage Learning, 2012.

HOLAHAN, Robert; LUBELL, Mark. Collective action theory. *In*: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on theories of governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: [IBGC], 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. Nova York: IFAC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for internal control stands for the public sector**. Viena, 2004.

IVANYNA, M.; SHAH, A. Decentralization and corruption: new cross-country evidence. **Environment and Planning C-Government and Policy**, v. 29, n. 2, p. 344–362, 2011.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade**, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad, India. **Cities**, n. 85, p. 130-139, 2019.

KISSLER, L.; HEIDEMANN F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.482, 2006.

KOOIMAN, Jan. Explorando o conceito de governabilidade. **Revista de Análise Comparativa de Políticas: Pesquisa e Prática**, v. 10, n. 2, p. 171-190, 2008.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Leonardo Queiroz. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei nº200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 27, jul./dez. 2021.

LEME, Rogério. **Aplicação prática de gestão de pessoas por competências: mapeamento, treinamento, seleção, avaliação e mensuração de resultados de treinamento**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005. 188 p.

LEVI-FAUR, David. **Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

LIMA, César Augusto Tenório de. **Uma abordagem sobre manejo adaptativo e governança local dos recursos florestais em reserva extrativista**. Orientadora: Oriana Trindade de Almeida. 2018. 204 f. Tese (Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

MARÇAL, Alessandro Silva. **Os desafios para a gestão das reservas extrativistas marinhas da Amazônia: estudo de caso Reserva Extrativista Maracanã/PA**. Orientador: Gilberto de Miranda Rocha. 2019. 158 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista TCU**, n. 130, 42-53, maio/ago. 2014.

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

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MAZALLI, R.; MERCOLIN, C. **A governança corporativa**. Rio de Janeiro: Publicações FGV Management, 2018.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 67 - 82, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/704>. Acesso em: 16 jul. 2023.

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. Governança Pública. *In*: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p.137-194.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMEU, Romeu. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MORAES, Iranilda Silva. **Ordenamento territorial e governança florestal no oeste do Pará: o caso do conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns**. Orientadora: Claudia Azevedo-Ramos. 2021. 166 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2021.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NAVEED, Shabana; SALMAN, Yaamina. Debate: governance networks for public service delivery panacea or puzzle? **Public Money & Management**, v. 41, n. 1, p. 1-2, 2020.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; MENESES JÚNIOR, A. As bases para um novo modelo de Administração Pública orientada para Resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CONSAD, 2017. p. 1-23.

NUNES, E. O. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 12, p.1-143, 1997.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. [Paris], 2004.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Guidelines on Measuring Trust**. Paris: OECD Publishing, 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**. Paris: OECD Publishing, 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020**. Paris: OECD, 2020.

OLIVEIRA, A. M. DE. **Governança no setor público sob o prisma do controle externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional.** Orientador: Ilton Agostinho de Oliveira. 2015. 178 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OLIVIERI, C; NESTLENER, J.; PAIVA JUNIOR, P. C. A. Governança, Governança Corporativa e Governança Pública: os diferentes debates de um conceito em construção. **REA - Revista Eletrônica de Administração**, Franca, v. 17, n. 2, p. 230-247, jul./dez. 2018.

PALUDO, A. V; OLIVEIRA, A G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas.** Indaiatuba, SP: Ed. Foco, 2021.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A Nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança.** São Paulo: DVS, 2011.

PATURY, Raffaella da Silva. **Gestão municipal e pandemia da Covid-19: ações da prefeitura de Palmas entre março de 2020 a março de 2021.** 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2021.

PARRY, Scott B. The Quest for Competences. **Training**, p. 48-54, jul. 1996.

PEDRUZZI, Nubiana de Lima Irmão. **Governança pública: proposição e validação de sistema de indicadores para municípios da Amazônia legal.** Orientador: Osmar Siena. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Rondônia, 2022.

PENTEADO, A. R. **Problemas de colonização e de uso da terra na Região Bragantina do Estado do Pará.** Belém: UFPA, 1967.

PEREIRA, Carmen Lúcia de Oliveira. Abordagem socioeconômica da mesorregião nordeste do Pará. In: CORDEIRO *et al.* (Org.). **Nordeste Paraense: panorama geral e uso sustentável das florestas secundárias.** Belém, PA: EDUFRA, 2017. p. 97-130.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural da gerência pública. **Revista de Administração Pública**, n. 42, v. 2, p. 391-410, mar/abr. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v.52, n.1, p. 05-24, 2001b.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público - Origem, Teorias, Modalidades e Aplicações. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 43, p. 120-131, 2012.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 127, p. 28-33, maio/ago., 2013.

PETERS, Guy. Governance as political theory. **Jerusalem Paper in Regulation & Governance**, Working Paper, n. 22, aug. 2010.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy & Politics**, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

PIATTONI, S. Multi-level governance in the EU. Does it work? *In: GLOBALIZATION AND POLITICS: A Conference In Honor Of Suzanne Berger*, 2009, MIT, Massachusetts.

PIERRE, Jon; PETERS, Guy. **Governance, politics and the state**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2000. Political Analysis Series

PINTO, Cristiano Paulo Soares. **Fatores institucionais para a implementação do Decreto de governança (Decreto nº 9203/2017) nas entidades da Administração Pública Federal indireta**. 2024. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – IDP, Brasília, 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) (org). **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília, 2013.

REDE GOVERNANÇA BRASIL. **Governança pública municipal: transformando sua administração**. 3. ed. Salvador, BA: Ed. Mente Aberta, 2023.

RIBEIRO, P. T.; TANAKA, O. Y.; DENIS, J. L. Governança regional no sistema único de saúde: um ensaio conceitual. **Ciênc. Saúde coletiva**, v. 22, n.4, p. 1075-1085, 2017.

RIBEIRO, Thais Caroline. **Contribuição do Conselho Municipal de Assistência Social enquanto instrumento de governança local**. 2019. 24 f. Monografia (Especialização). UFMG/FCE, Belo Horizonte, 2019.

RODRIGUES, José Vanderlande de Lima. **Governança na gestão da Cooperativa Primavera (COOPRIMA) - Estado do Pará**. 2022. 224 f. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares) – Instituto Federal do Pará, Campus Castanhal, 2022.

RODRIGUES, Suzi Carolina Moraes. **Acordos de pesca como instituição social de governança dos territórios de pesca em prol do manejo sustentável dos recursos pesqueiros: o caso de Limoeiro do Ajuru-PA**. Orientador: CARVALHO, André Cutrim. 2021. 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

ROCHA, Emídio Junior Machado da. **Pesca artesanal: desembarque pesqueiro no município de Mocajuba: dados e espécies**. Orientador: Norbert Fenzl. 2019. 86 f. Dissertação (Mestrado

em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SAAD, Joanna. The role of the creation and sharing of digital media content in participatory e-planning. **International Journal of E-Planning Research (IJEPR)**, Raipur, v. 1, n. 2, p. 1-22, 2018.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. 13. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

SANTOS, Ana Carla Bezerra dos. **A Gestão dos serviços de água e esgoto em áreas insular, o caso do município de Belém-PA**. Orientador: Ronaldo Lopes Rodrigues Mendes. 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SANTOS, Wenas Silva. **Gestão pública participativa: dinâmicas sociais dos planos diretores de Araguaína-TO, com ênfase no ano de 2016.2019**. 134. Dissertação (Mestrado em Estudos de Cultura e Território) – Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura e Território, Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, 2019.

SARAIVA, Antônia Francisca da Silva. **Gestão das micro e pequenas empresas da indústria de transformação na contribuição do desenvolvimento de Imperatriz – MA**. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

SCHERER, André Luís Forti. O modelo norte-americano de governança corporativa: gênese, instrumentos e consequências. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 429-452, 2003. Disponível em: <https://resvistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/e/ensaios/article/viewFile/671/948>. Acesso em: 16 jul. 2023.

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

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Ana Maria Vicente da. **Governança pública como mecanismo para avaliação de políticas públicas e gestão municipal: uma análise dos municípios do estado da Paraíba**. 2021. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

SILVA, Benedito Evandro Barros da. **A Descentralização e a gestão ambiental municipal no Estado do Pará, Brasil**. Orientadora: Claudia de Barros e Azevedo-Ramos. 2019. 160 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SILVA, Cláudia Regina de Sousa e. **Análise da sustentabilidade fiscal e de governança das capitais brasileira participantes da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)**. 2020. 175f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020.

SILVA, Ligia Denyse Assunção da. **Desenvolvimento de um programa de ações estratégicas para a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia do Rio Marapanim – Pará**. Orientador: Norbert Fenzl. 2019. 89 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SILVA, Rosiene Gomes do Nascimento. **Governança pública municipal indicadores socioeconômicos: analisando a qualidade da governança dos municípios brasileiros**. 2019. 17f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SILVA, Taís Bringhenti Amaro. **Métodos autocompositivos na governança pública para resolução de conflitos na saúde pública no município de Ariquemes/RO**. 2018. 103f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2018.

SILVA, A. M. V. Cândido, G. A. Governança pública municipal: proposição para aplicação de um Índice Sintético. **RP3**, Brasília, n. 1, 2023.

SILVA NETO, Rodopiano Rocha da. **Desempenho da gestão pública municipal: uma análise a partir do Índice de Efetividade dos Municípios do Estado do Pará**. Orientador: Adagenor Lobato Ribeiro. 2020. 109 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

SILVA, F. C.; RAVENA, N. Formação institucional e desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: fundamentos teóricos e síntese histórica. *In*: SILVA, F. C.; RAVENA, N. (org.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SILVA NETO, Rodopiano R.; REIS, Thiago R.; RIBEIRO, Adagenor L. Perfil da gestão municipal no Estado do Pará: um olhar a partir do Índice de Efetividade. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 93-106, jan./abr., 2020.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) Governança pública**. Brasília: Enap, 2019.

SOBRINHO JÚNIOR, Carlos de Melo. **Governança territorial na área de proteção ambiental Algodão-Maiandeuá, município de Maracanã, estado do Pará, Brasil: um estudo sobre a relevância do plano de manejo na gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

SOUZA, J. **A Elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, R. O. **Índice de Governança Pública Municipal - IgovM**: instrumento de gestão societal. 2018. 115 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SZYMANSKI, Heloísa. A Entrevista reflexiva: um olhar psicológico sobre a entrevista em pesquisa. In: SZYMANSKI, Heloísa; ALMEIDA, Laurina Ramalho de; PRANDINI, Regina Célia Almeida Rego. **A Entrevista na pesquisa em educação**: a prática reflexiva. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2018.

TAVARES, Patrícia Aguiar. **Sistema único de assistência social**: o pacto de aprimoramento da gestão no município de Imperatriz – MA à luz do federalismo brasileiro. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

THANH, Su D.; CANH, Nguyen P. Local Governance: impacts of fiscal decentralization on government size and spending composition in Vietnam. **Asian Economic Journal**, v. 33, n. 4, p. 311-340, 2019.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **Governança Pública**: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. [Brasília, DF]: FGV, 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; Gomes, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 70, n. 4, p. 519-550, out/dez, 2019.

VIDAL, J. P. **Governança democrática**: para uma nova coordenação da sociedade 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

VIDAL, J. P.; ROSA FILHO, D. de S. Desafios de uma Nova Gestão Pública para o desenvolvimento dos Municípios do Pará. **Novos Cadernos do NAEA**, v. 14, n. 2, 2011.

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

WORLD BANK (WB). **Governance**: the World Bank experience. 1994.

XERFAN, Andrea Pinheiro. **Governança local em educação profissional e tecnológica**: o caso do Programa Pará Profissional no Município de Ulianópolis-PA. Orientador: Eduardo José Monteiro da Costa. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

À Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_

A(o) Senhor(a) \_\_\_\_\_

Assunto: **Autorização para Realização de Pesquisa Científica**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Em cumprimentos, informo que a discente **FRANCISCO EDUARDO ARAÚJO DE CASTRO DA PAZ** desenvolve, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), regularmente matriculado no Campus Universitário de Belém sob o nº 202226470005, a pesquisa intitulada “**GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise dos mecanismos de liderança estratégia e controle em municípios de pequeno porte da mesorregião nordeste paraense**” sob orientação acadêmica desta signatária.

A referida atividade integra parte dos objetivos da pesquisa de mestrado profissional desenvolvida pelo discente, e objetiva analisar os mecanismos de liderança, estratégia e controle nos referidos municípios a partir do uso de entrevistas semiestruturada com os respectivos gestores municipais, com suporte ao acervo de governança pública organizacional do Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO) do Tribunal de Contas da União (TCU).

A presente pesquisa será levantada a partir da obtenção de dados primários e secundários, garantido o sigilo de todas as informações pessoais dos participantes da pesquisa inclusive dos respectivos municípios e prefeituras, garantindo anonimato para fins de validade científica e confiabilidade dos dados.

Dessa forma, faço-lhe a consulta acerca da **possibilidade de autorização para realização da presente pesquisa** com Vossa Senhoria, esclarecendo que os dados da pesquisa serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Desde já, agradeço a atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes**

Docente do PPGGPNAEAUFPA

\_\_\_\_\_  
**Francisco Eduardo Araújo de Castro da Paz**

Discente do PPGGPNAEAUFPA

## APÊNDICE B - FICHA TÉCNICA – PERFIL DO RESPONDENTE

<b>Nome</b>	
<b>Sexo</b>	
<b>Idade</b>	
<b>Raça/Cor</b>	
<b>Formação</b>	
<b>Tempo de serviço na função</b>	
<b>Vínculo</b>	

\_\_\_ de \_\_\_ de 202\_\_\_, \_\_\_\_\_

### ROTEIRO DE PERGUNTAS – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

<p>● <b>PREFEITO(A)</b></p> <p>1 – O que você entende por governança pública?</p> <p>2 – Como isso ocorre na sua gestão?</p> <p>3 – Para você, qual é o papel da prefeitura para a consolidação da governança pública?</p> <p>4 – Você já participou de algum curso/formação que tratasse da temática relacionada à governança pública?</p> <p>5 – Você conhece o Decreto nº 9.203/2017?</p> <p>6 – O que você acha que é necessário para exercer uma boa liderança na gestão de seu município?</p> <p>7 – Sua gestão estabelece alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da sua administração?</p> <p>8 – Como você favorece a transparência da sua gestão?</p> <p>9 – Você já ouviu falar em auditoria interna e ouvidoria?</p> <p>10 – Sua gestão possui sistemas de auditoria interna e ouvidoria?</p>
<p>● <b>SECRETÁRIO(A)/PROCURADOR(A)</b></p> <p>1 – O que você entende por governança pública?</p> <p>2 – Como isso ocorre na sua área de atuação na gestão?</p> <p>3 – Para você, qual é o papel do seu setor para a consolidação da governança pública?</p> <p>4 – Você já participou de algum curso/formação que tratasse da temática relacionada à governança pública?</p> <p>5 – Você conhece o Decreto nº 9.203/2017?</p> <p>6 – O que você acha que é necessário para exercer uma boa liderança na gestão de seu município?</p> <p>7 – Sua gestão estabelece alguma estratégia para monitorar o alcance dos resultados da administração municipal?</p> <p>8 – Como é favorecida a transparência da sua gestão?</p> <p>9 – Você já ouviu falar em auditoria interna e ouvidoria?</p> <p>10 – A gestão que você integra possui sistemas de auditoria interna e ouvidoria?</p>

**APÊNDICE C - MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO MUNICIPAL**

PROJETO DE LEI Nº \_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 20\_\_

ESTABELECE DISPOSIÇÕES SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_.

O (A) PREFEITO (A) DO MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República Federativa do Brasil, Constituição do Estado do Pará e na Lei Orgânica Municipal, apresenta o Projeto de Lei que dispõe:

**Art. 1º** Ficam estabelecidas disposições sobre a política de governança da Administração Direta e Indireta do Município de \_\_\_\_\_.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, considera-se:

I – *governança pública*: o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II – *valor público*: os produtos e os resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

III – *alta administração*: ocupantes de cargos de natureza política (CNP), os secretários municipais, os presidentes e os diretores de autarquias e de fundações públicas ou as autoridades de hierarquia equivalente do Poder Executivo Municipal;

IV – *gestão de riscos*: o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificação, avaliação e gerenciamento de potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

**Art. 3º** São princípios da governança pública:

I – capacidade de resposta;

II – integridade;

III – confiabilidade;

IV – melhoria regulatória;

V – prestação de contas e responsabilidade; e

VI – transparência.

**Art. 4º** São diretrizes da governança pública:

I – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II – promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III – monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV – articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V – fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI – implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII – avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

**Art. 5º** São mecanismos para o exercício da governança pública:

I – *liderança*, que compreende um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação;

II – *estratégia*, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III – *controle*, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

**Art. 6º** Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observadas as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com as diretrizes e os princípios estabelecidos por esta Lei.

**Parágrafo único.** Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o *caput* deste artigo incluirão, no mínimo:

- I – formas de acompanhamento de resultados;
- II – soluções para melhoria do desempenho das organizações; e
- III – instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

**Art. 7º** A alta administração das organizações da Administração Direta e Indireta deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos

com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I – implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II – integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e para o alcance dos objetivos institucionais;

III – estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, suas fontes, suas consequências e seus impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV – utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

**Art. 8º** A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio das seguintes ações:

I – realização de trabalhos de avaliação e de consultoria de forma independente, de acordo com padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II – adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III – promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos.

**Art. 9º** Os órgãos e as entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e de outros atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I – comprometimento e apoio da alta administração;

II – existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III – análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV – monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

**Art. 10.** É dever da Administração Pública utilizar os recursos disponíveis e empreender os esforços necessários para promover ações de fomento à cultura da política de governança, da integridade e do *compliance*.

**Art. 11.** Para implementação da Política de Governança Pública e Compliance, os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal podem buscar apoio, nos termos da lei, por intermédio de convênios ou outros instrumentos com órgãos e entidades, públicas ou privadas, em âmbito federal ou estadual, notadamente com Instituições de Pesquisa, Tribunais de Contas da União e outros.

**Art. 12.** Esta Lei deverá ser regulamentada no prazo de \_\_\_\_ dias, contados da data de sua publicação.

**Art. 13.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

[Nome do Município, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_]

[Assinatura do/a Prefeito/a Municipal]

**Observações:**

- A legislação local deve considerar, dentre outros elementos:
  - a) O porte/perfil do município, se atendendo aos indicadores oficiais;
  - b) As estruturas de pessoal, física e operacional;
  - c) A sustentabilidade das políticas, compreendendo aspectos ambientais, sociais, econômicos, políticos, culturais, convergindo para uma sustentabilidade que evidencie as potencialidades locais;
  - d) As iniciativas consolidadas pela União, Estados e Municípios, bem como por Órgãos, Entidades Privadas e Institutos de Pesquisa que apresentam resultados favoráveis à melhoria do desempenho da gestão municipal, se atentando para as peculiaridades locais e ao interesse público;
  - e) A participação popular e a acessibilidade dos cidadãos ao processo decisório antes, durante e após a tomada de decisões; e
  - f) A inovação, a simplificação, a desburocratização e o incremento de processos com o uso de ferramentas tecnológicas que dinamizem e favoreçam a atividade governamental.
- Ao definir pela implantação da Política de Governança no âmbito municipal, com a proposição da legislação que dará condições para que as ações possam ocorrer de modo efetivo, todo(a) gestor(a) público(a) deverá obedecer às previsões legais constitucionais e infralegais, de modo a conferir segurança jurídica;
- A normatização deve contemplar características particulares de cada município que decidir pela implantação da Política de Governança Municipal, se atentando aos aspectos institucionais, técnicos, financeiros e operacionais do município, com vistas ao atendimento das demandas da gestão e aos anseios dos cidadãos por serviços públicos acessíveis e sólidos; e
- Esta Minuta de Projeto de Lei para a implantação da Política de Governança no âmbito municipal apresenta proposições mais gerais, de modo que cabe à Gestão Municipal refletir acerca das atuais condições e reconhecer a sua própria estrutura, identificando suas reais possibilidades, seus arranjos, procedimentos, processos e fluxos de informações, de documentações, de gerenciamento e outras especificidades.