

**GOVERNANÇA PÚBLICA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS: UMA COMPARAÇÃO
SOBRE OS MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PROPOSTOS PELO TCU**

LUIZ CLAUDIO DE CAMARGO MOUREAU LINHARES

UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO PROFESSOR JOSÉ DE SOUZA HERDY (UNIGRANRIO)

TARA KESHAR NANDA BADYA

UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO PROFESSOR JOSÉ DE SOUZA HERDY (UNIGRANRIO)

GOVERNANÇA PÚBLICA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS: UMA COMPARAÇÃO SOBRE OS MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PROPOSTOS PELO TCU.

1 INTRODUÇÃO

Governança é uma terminologia largamente empregada em diversas esferas da sociedade, com diversos significados dependendo do ponto de vista de análise. Governança corporativa, pública e global são as definições mais utilizadas e mais conhecidas. As práticas das empresas privadas ecoam convenientemente para a administração pública, cooperando para a discussão sobre o tema governança no setor público (DA UNIÃO, 2014).

Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais envolvidos: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou “Referencial Básico de Governança” para órgãos e entidades do setor público. Neste referencial mais tarde atualizado, visando avaliar, direcionar e monitorar a gestão, foi definido um compêndio de mecanismos de governança que englobam a liderança, a estratégia e o accountability com a finalidade de conduzir as políticas públicas e a prestação dos serviços dos entes públicos (DA UNIÃO, 2014).

Dentro desse contexto, este estudo apresenta como propósito, analisar e identificar a capacidade e o nível de maturidade em governança pública entre os órgãos e entidades federais, nas suas práticas dos mecanismos de governança pública (Liderança, Estratégia e Accountability).

A fim de se alcançar respostas ao questionamento proposto, utilizou-se como base comparativa a tipologia organizacional proposta no levantamento do TCU do ano de 2017, onde foram analisados e comparados os resultados dos índices de capacidade apurados, junto a 482 organizações públicas, concernentes à governança dos órgãos que compõe o setor público brasileiro.

Cumprir registrar que o levantamento realizado pelo TCU não contemplou uma análise comparativa entre os 16 tipos de organizações públicas propostas e seus resultados propostos neste artigo, limitando-se o referido tribunal, apenas a uma análise global dos resultados auferidos.

2 REFERENCIAL

2.1 Governança corporativa e governança no setor público

A governança corporativa pode ser definida genericamente como os mecanismos e ou princípios que dirigem as decisões dentro de uma empresa ou corporação, visando minimizar os problemas de agência através de um conjunto de preceitos. O objeto fundamental dos sistemas de governança corporativa é equilibrar a produtividade e competitividade de uma corporação com uma administração responsável e transparente (MARQUES, 2007).

Dentro de uma perspectiva econômica, a governança corporativa seria a forma de como os investidores da empresa garantem os seus retornos em relação aos investimentos realizados. Esta visão economicista é muito estreita, pois outros profissionais, tais como acadêmicos, gestores, consultores, entendem a governança corporativa como a maneira de como os stakeholders ou partes interessadas (empregados, fornecedores, credores, clientes, sociedade e os acionistas) se relacionam entre si através de seus interesses, e de como a corporação será conduzida e quanto devem servir a um propósito social, além do retorno do investimento aos acionistas (TIROLE, 2006).

Enquanto a governança corporativa faz reverência quanto à forma de como são administradas as corporações, a governança no âmbito público trata da obtenção e distribuição de poder na sociedade, seus fundamentos estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômicas (foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios) e das ciências políticas (foco nas formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade) destinando atenção especial aos processos cooperativos e aos mecanismos de estímulo nas relações entre os principais atores envolvidos, ou seja, o governo, o setor privado e o terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

As práticas implementadas pela gestão privada refletiram favoravelmente, contribuindo para a discussão do tema sobre governança no setor público, pois os modelos de gestão pública até então adotados privilegiavam a eficiência e qualidade da gestão, sem a preocupação com as questões sociais e a restrição da participação do cidadão nos processos de decisão (DE OLIVEIRA; PISA, 2015).

2.2 Instituições e organismos fomentadores de Governança pública

As boas práticas de governança pública podem incrementar a desempenho dos órgãos e entidades públicas, bem como conduzir as políticas públicas e a prestação dos serviços de interesse social. Nas últimas décadas, diversas instituições e organismos multilaterais têm

contribuído e estimulado o fomento da importância do aproveitamento a aplicação da governança na administração pública em nível mundial e nacional:

- Organization for Economic Co-operation and Development - OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE);
- World Bank Group - WBG (Banco Mundial - BM);
- International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores - IFAC);
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC

Os princípios básicos apontados pelas referidas instituições são caminhos que as organizações públicas e privadas devem seguir, para que conseguir boas práticas de governança. A seguir apresentamos um quadro resumo dos princípios básicos de governança, baseados nos seguintes documentos:

- Chapter 12. governance and management (Banco Mundial, 2007);
- G20/OECD Principles of Corporate Governance (OCDE, 2015);
- International Framework: Good governance in the public sector (IFAC, 2014);
- Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. (IBGC, 2015).

2.3 Mecanismos de Governança Pública do TCU

A governança pública, segundo o TCU, pode ser entendida como o conjunto de ações e responsabilidades desempenhadas pela alta direção da organização pública, que visa direcionar a estratégica, garantir o alcance dos objetivos organizacionais, concomitantemente com a gestão dos riscos e averiguação de que se tenha responsabilidade com a utilização dos recursos (DA UNIÃO, 2017b).

O conceito de governança pública no âmbito interno dos órgãos no setor público é entendido por um conjunto de mecanismos que englobam a liderança, a estratégia e o controle (posteriormente, substituído por accountability), que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, que é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, dos recursos e poderes dispostos aos órgãos e entidades para atingir os seus objetivos (DA UNIÃO, 2014).

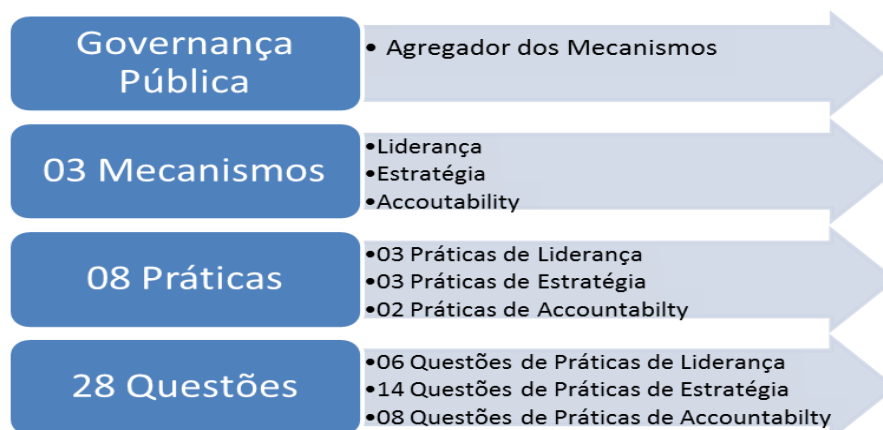


Figura 1: Desenho da estrutura do levantamento do tema Governança Pública.

Fonte: Elaborado pelos autores

A fim de avaliar o grau de amadurecimento em governança das organizações federais públicas brasileiras, foram desenvolvidas questões para as práticas de cada mecanismo (liderança, estratégia e accountability) de governança pública, para que se averiguasse, se as boas práticas de governança estavam sendo adotadas na organização. As respostas dadas pelas instituições pesquisadas nas assertivas do questionário verificariam a legítima adoção de tais práticas e seu grau maturidade em governança, que será detalhado a seguir na parte de Metodologia.

3 METODOLOGIA

3.1 Enquadramento Metodológico

A pesquisa do tipo qualitativa de natureza exploratório-descritiva, quanto aos seus fins. Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, objetivando descrever fenômenos encontrados, e também pesquisa descritiva, pois se preocupa em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los (Creswell, 2007).

A Pesquisa quanto aos seus meios se deu através de pesquisa bibliográfica em artigos científicos e de pesquisa documental, em fontes secundárias, onde se utilizou de estudos formais de organizações públicas e privadas, dados estatísticos dispersos, sites institucionais de organizações públicas e privadas e publicações governamentais.

3.2 Coleta de Dados

Para a coleta de dados deste artigo foram utilizados diversos instrumentos. A pesquisa bibliográfica, a qual consistiu principalmente em artigos científicos de revistas indexadas. De

igual modo durante o transcorrer deste estudo, foram analisados diversos documentos de organismos nacionais e internacionais, dentro os quais destacamos: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Banco Mundial, IFAC (Federação Internacional de Contadores), IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

A pesquisa documental abordou predominantemente sobre os documentos do Tribunal de Contas da União, tais como o Referencial básico de governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Relatório completo do levantamento, Acórdãos do Plenário do Tribunal, questionários aplicados e dados estatísticos dispersos do levantamento mencionado.

3.3 Levantamento de Dados do TCU

O TCU vem realizando levantamentos sobre a conjuntura que se encontra a governança dos órgãos que compõe o setor público brasileiro, e reuniu quatro temas (1. Governança pública; 2. Governança e gestão de TI; 3. Governança e gestão de pessoas e Governança e 4. gestão de contratações) antes abordados separadamente e neste levantamento se aliando ao tema “5. Resultados finalísticos”, de modo que agregou a todos temas em um só instrumento de auto-avaliação (DA UNIÃO, 2014; 2017; 2017b).

O Tribunal de Contas da União destacou um universo de 581 organizações federais, que comporiam o seu levantamento, entretanto em. Elaborou-se um questionário composto por questões objetivas de única escolha, sinalizadas com uma lista de assertivas mutuamente exclusivas que permitiam a escolha de apenas um valor entre os oferecidos, que deveria ser respondido e enviado em formato eletrônico, por meio de página na internet, com seus dados considerados públicos e divulgados à sociedade.

Em 57 entidades públicas confirmou-se a inaplicabilidade do questionário, sendo então removidas deste levantamento. Dentro do questionário aplicado, as perguntas foram classificadas em três categorias: Questões dos modelos “tipo M”, que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Questões dos modelos “tipo A” que envolvem a execução de atividades, que abarcam ações (divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar). Questões dos modelos “tipo E” que tratam exclusivamente da existência na entidade de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos.

A fim de delimitarmos as análises, foram analisados e apresentados dados, referentes às respostas dos questionários relacionados à dimensão ou tema da avaliação, “governança pública” em seus 03 mecanismos e em suas 08 práticas, conforme a seguir:

Mecanismo Liderança: I. Estabelecer o modelo de governança da organização; II. Gerir o desempenho da alta administração; III. Zelar por princípios de ética e conduta (Questões de 1 a 6).

Mecanismo Estratégia: IV. Gerir os riscos da organização; V. Estabelecer a estratégia da organização; VI. Promover a gestão estratégica (Questões de 7 a 20).

Mecanismo Accountability: VII. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; VIII. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna (Questões de 21 a 28).

Questões respondidas pelas organizações participantes (Tema governança pública):

1. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M)
2. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A)
3. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A)
4. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A)
5. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior e aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)
6. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo pessoa que pertença à alta administração ou ao conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (tipo A)
7. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M)
8. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A)
9. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (tipo M)
10. A estratégia da organização está definida. (tipo E)
11. Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)
12. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)
13. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)
14. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)
15. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo M)
16. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (tipo A)
17. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M)
18. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A)
19. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (tipo M)
20. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (tipo A)
21. O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M)
22. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)
23. O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)
24. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente a princípios de dados abertos. (tipo A)

25. A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E)
26. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)
27. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (tipo A)
28. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)

As respostas foram categorizadas com valores graduais de 0 a 1, onde “0” representava o menor nível de desenvolvimento (“não adota” ou “não se aplica”) e “1” o maior nível de desenvolvimento (“adota em grande parte ou totalmente” e “adota”).

Os estágios que mensuraram os estágios de capacidade de governança e gestão forma classificados em: (1) Inicial (subdivido em “inexpressivo” e “iniciando”); (2) Intermediário e (3) Aprimorado. Transformando as faixas de classificação dos índices em termos percentuais, foi definida a seguinte categorização:

- Aprimorado = 70 a 100%;
- Intermediário = 40% a 69,9%;
- Inicial = 0% a 39,9% dividida entre: Inexpressivo (0 a 14,9%) e Iniciando (15 a 39,9%).

4 RESULTADOS

4.1 Resultados gerais

Dentre as 524 organizações, 488 organizações efetivamente o responderam, onde algumas organizações tiveram os dados obtidos ocultados e tratados como sigilosos (Agência Brasileira de Inteligência; Ministério da Fazenda; Secretaria Receita Federal do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Escola de Administração Fazendária; Secretaria do Tesouro Nacional). As 482 organizações que responderam ao questionário integrado de governança e gestão pública, foram separadas em 16 tipologias organizacionais definidas e divididas pelo Tribunal em: Autarquia (38), Banco (11), Casa legislativa (02), Conselho Profissional (26), Estadual/Distrital (03), Estatal (70), Funções Essenciais à Justiça (07), Fundação (15), Fundo (07), Instituição de ensino (113), Militar (11), Ministério (21), Órgão executivo da Administração Direta (16), Paraestatal (15), Tribunal (91), Unidade de Saúde (36).

Os resultados obtidos pela pesquisa do Tribunal de Contas da União indica um baixo grau de amadurecimento quanto ao nível de amadurecimento na dimensão “governança pública”. Apenas 50 das 482 organizações pesquisadas, apresentaram uma capacidade de governança pública aprimorada. Dentre os mecanismos de governança, o agregador

“estratégia” aponta que 64% dos órgãos e entidades federais pesquisadas se encontram em estágio de capacidade inicial (DA UNIÃO, 2017b).

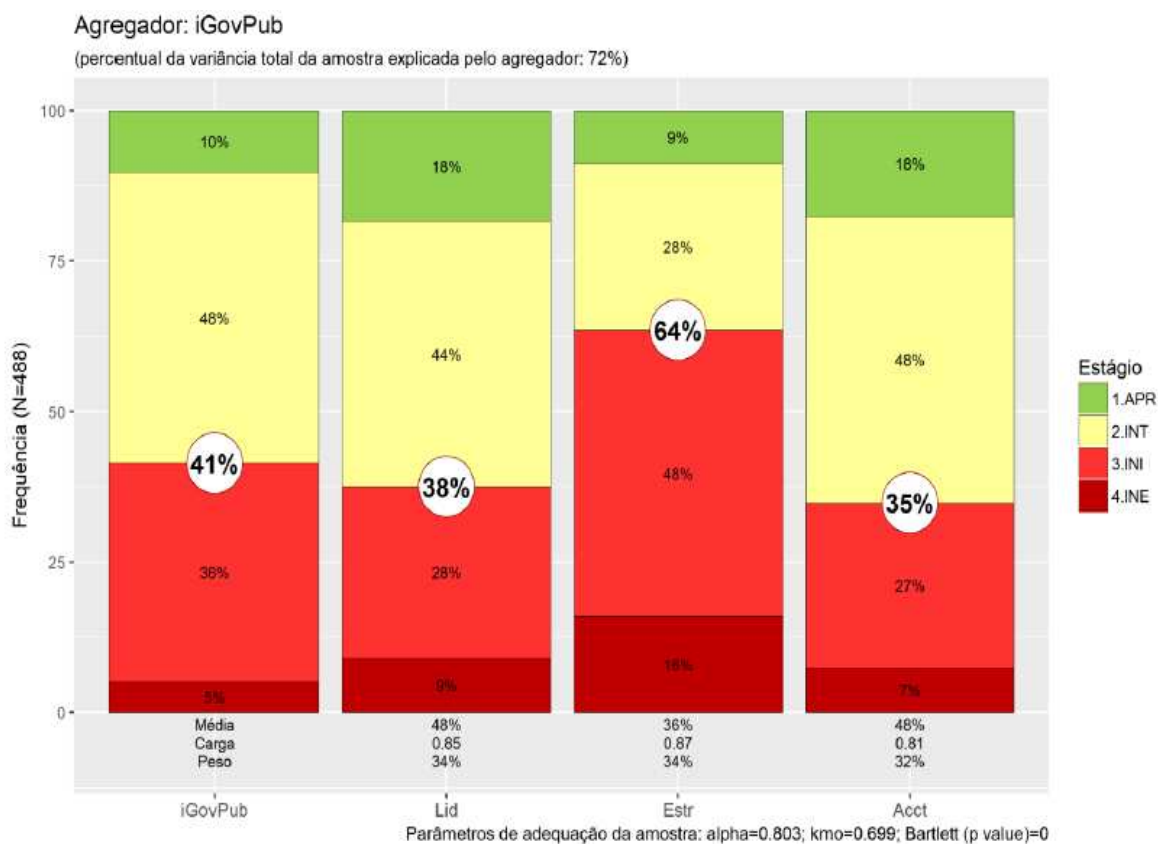


Figura 2: Capacidade em Governança Pública.

Fonte: Referencial Básico de Governança (DA UNIÃO, 2017b, p. 26).

4.2 Resultados comparativos entre as tipologias organizacionais

Inicialmente os índices que compõe as questões pertinentes a cada prática de governança pública são agregados através de média ponderada, de modo que comporão a cada uma das oito práticas. Por sua vez os índices atribuídos às práticas relacionadas de cada mecanismo, também por meio de média ponderada, estabelecem os índices de cada mecanismo de governança. Por fim agregados os mecanismos, “liderança”, “estratégia” e “accountabilty” se tem o índice final da dimensão “Governança pública” do levantamento.

Para procedermos à análise e comparação dentre as 16 tipologias de organização pública propostas pelo TCU, utilizamos estatisticamente a média simples entre as organizações públicas que compuseram cada tipologia. Constatou-se que os bancos foram à tipologia organizacional que em média apresentaram os melhores índices de governança pública, enquanto as fundações foram as que apresentaram os piores índices.

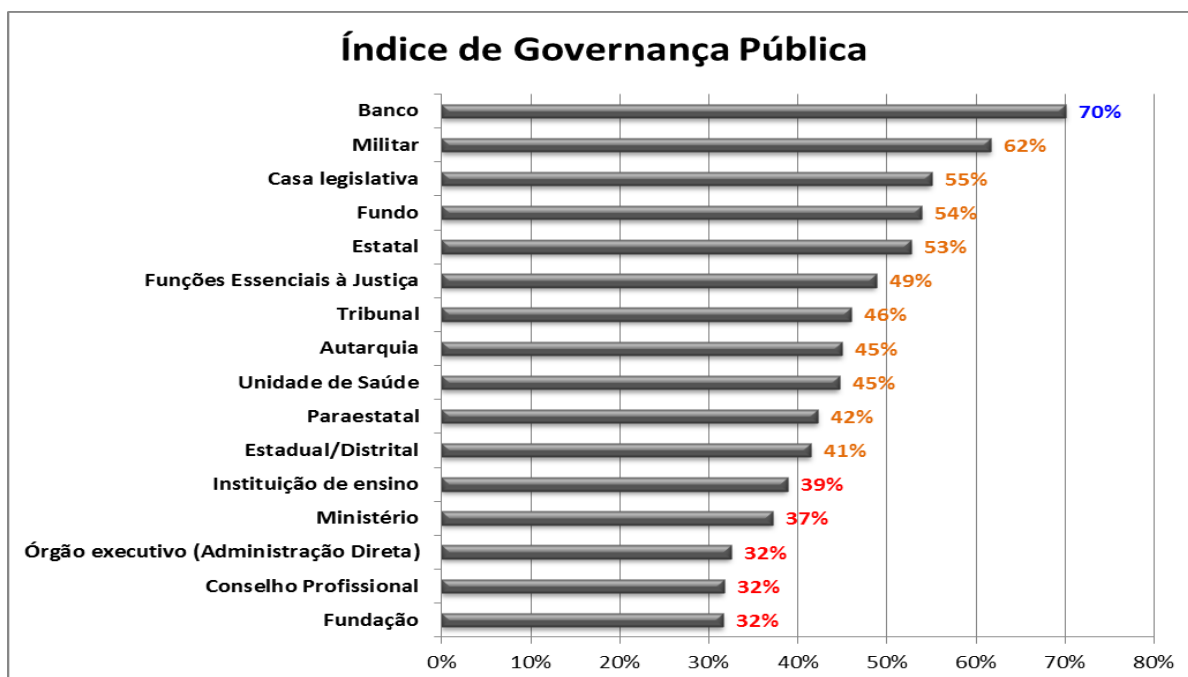


Figura 3: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização

Fonte: Elaborado pelos autores

Conquanto a média de capacidade de governança pública entre os bancos tenha ficado dentro do índice considerado como aprimorado, destacamos que a média de seu mecanismo de governança “Accountability” ficou em 65%, sendo considerado um nível intermediário.

Ao analisarmos o segmento organizacional “Banco”, temos 07 das 11 instituições que apresentam índice aprimorado de governança pública, que é a média ponderada sobre os índices os 03 mecanismos de governança (liderança, estratégia e accountability). Com exceção de 01 banco, todos os demais apresentam pelo um dos mecanismos de governança em um estágio aprimorado.

TIPOLOGIA BANCO	ÍNDICE DE LIDERANÇA		ÍNDICE DE ESTRATÉGIA		ÍNDICE DE ACCOUNTABILITY	
	%	NÍVEL	%	NÍVEL	%	NÍVEL
Banco 1	92%	APRIMORADO	98%	APRIMORADO	73%	APRIMORADO
Banco 2	91%	APRIMORADO	88%	APRIMORADO	84%	APRIMORADO
Banco 3	84%	APRIMORADO	98%	APRIMORADO	73%	APRIMORADO
Banco 4	75%	APRIMORADO	90%	APRIMORADO	69%	INTERMEDIÁRIO
Banco 5	66%	INTERMEDIÁRIO	85%	APRIMORADO	74%	APRIMORADO
Banco 6	66%	INTERMEDIÁRIO	85%	APRIMORADO	74%	APRIMORADO
Banco 7	87%	APRIMORADO	81%	APRIMORADO	53%	INTERMEDIÁRIO
Banco 8	55%	INTERMEDIÁRIO	68%	INTERMEDIÁRIO	83%	APRIMORADO
Banco 9	52%	INTERMEDIÁRIO	74%	APRIMORADO	60%	INTERMEDIÁRIO
Banco 10	79%	APRIMORADO	46%	INTERMEDIÁRIO	65%	INTERMEDIÁRIO
Banco 11	69%	INTERMEDIÁRIO	20%	INICIANDO	50%	INTERMEDIÁRIO

Quadro 1: Índice das práticas de mecanismo de Governança do tipo organizacional Banco

Fonte: Elaborado pelos autores

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

Tipo de Órgão	Governança Pública	Liderança	Estratégia	Accountability
Banco	70%	74%	76%	69%
Militar	62%	70%	57%	64%
Casa legislativa	55%	40%	50%	78%
Fundo	54%	53%	61%	51%
Estatal	53%	60%	47%	54%
Funções Essenciais à Justiça	49%	41%	49%	63%
Tribunal	46%	52%	44%	47%
Autarquia	45%	47%	39%	54%
Unidade de Saúde	45%	46%	45%	49%
Paraestatal	42%	45%	44%	42%
Estadual/Distrital	41%	42%	43%	42%
Instituição de ensino	39%	44%	32%	45%
Ministério	37%	37%	34%	46%
Órgão executivo (Administração Direta)	32%	34%	35%	33%
Conselho Profissional	32%	37%	26%	34%
Fundação	32%	35%	26%	37%

Tabela 2: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização
Fonte: Elaborado pelos autores

Ao analisarmos cada mecanismo de governança pública, somente as 02 Casas legislativas obtiveram na média, sobre o mecanismo de governança pública “Accountability” um índice considerado aprimorado.

Além dos Bancos somente um tipo de organizacional (Militar) obteve média de nível aprimorado, em apenas um dos mecanismos (Liderança), em relação aos demais tipos de organizações, nenhum auferiu média acima de 70% de capacidade em todos os mecanismos de governança.

	Práticas dos mecanismos	Médias dos Bancos		Médias dos Demais Tipos de organização	
		Índice das práticas		Índice das práticas	
Liderança	Estabelecer o modelo de governança da organização;	70%	APRIMORADO	52%	INTERMEDIÁRIO
	Gerir o desempenho da alta administração	72%	APRIMORADO	33%	INICIANDO
	Zelar por princípios de ética e conduta	71%	APRIMORADO	47%	INTERMEDIÁRIO
Estratégia	Gerir os riscos da organização	75%	APRIMORADO	23%	INICIANDO
	Estabelecer a estratégia da organização	76%	INTERMEDIÁRIO	57%	INTERMEDIÁRIO
	Promover a gestão estratégica	71%	INTERMEDIÁRIO	45%	INTERMEDIÁRIO
Accountability	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	62%	INTERMEDIÁRIO	55%	INTERMEDIÁRIO
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	68%	INTERMEDIÁRIO	43%	INTERMEDIÁRIO

Tabela 3: Índice das práticas de mecanismo de Bancos e dos demais Tipos organizacionais
Fonte: Elaborado pelos autores

Quando comparamos a média dos índices, alcançados pelas práticas dos mecanismos de governança pública alcançados pelas organizações do tipo “Bancos” em relação à média de todas as outras 15 tipologias organizacionais, percebe-se uma grande lacuna quanto à capacidade de alcançar níveis aprimorados de boas práticas de governança. Entretanto não significa dizer que entre organizações de outros tipos organizacionais não tenham alcançado um estágio aprimorado em governança pública.

Dentre as 50 organizações que se destacaram na dimensão de governança pública, por apresentarem índices superiores a 70% da capacidade de governança pública, encontram-se: 03 Autarquias; 07 bancos; 02 conselhos profissionais; 16 estatais; 03 Fundos; 05 Instituições de ensino; 03 Militares; 02 paraestatais; 04 Tribunais e; 05 Unidades de Saúde.

Nenhuma organização dos tipos “Casa legislativa”, “Funções Essenciais à Justiça”, “Estadual/Distrital”, “Ministério”, “Órgão executivo (Administração Direta)” e “Fundação”, podem ter as suas capacidades de governança pública consideradas em nível aprimorado. A organização pública que mais se destacou no tema “governança pública” dentre todas as organizações pesquisadas, foi uma empresa estatal federal, atuante no setor de energia. Esta entidade alcançou altos índices de práticas de boa governança conforme as questões levantadas, expostas no quadro a seguir:

Mecanismos de Governança e suas Práticas		Questões levantadas para avaliação		Índices da Organização mais capacitada	
Liderança	I. Estabelecer o modelo de governança da organização	1.	A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M)	86%	Aprimorado
		2.	Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A)	100%	Aprimorado
	II. Gerir o desempenho da alta administração	3.	A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A)	100%	Aprimorado
		4.	O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A)	100%	Aprimorado
	III. Zelar por princípios de ética e conduta	5.	Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior e aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)	100%	Aprimorado
		6.	Os casos de conflitos de interesse, envolvendo pessoa que pertença à alta administração ou ao conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (tipo A)	100%	Aprimorado
Estratégia	IV. Gerir os riscos da organização	7.	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M)	100%	Aprimorado
		8.	Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A)	100%	Aprimorado
	V. Estabelecer a estratégia da organização.	9.	O modelo de gestão estratégica organização está estabelecido. (tipo M)	84%	Aprimorado
		10.	A estratégia da organização está definida. (tipo E)	100%	Aprimorado
		11.	Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)	100%	Aprimorado
		12.	As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)	100%	Aprimorado
	VI. Promover a gestão estratégica	13.	A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)	100%	Aprimorado
		14.	A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)	100%	Aprimorado
		15.	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo M)	100%	Aprimorado
		16.	A alta administração monitora desempenho da gestão de pessoas. (tipo A)	100%	Aprimorado
		17.	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M)	44%	Intermediário
		18.	A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A)	33%	Iniciando
Accountability	VII. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	21.	O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M)	100%	Aprimorado
		22.	O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)	100%	Aprimorado
		23.	O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)	100%	Aprimorado
		24.	A organização publica conjuntos de dados de forma aderente a princípios de dados abertos. (tipo A)	100%	Aprimorado
	VIII. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	25.	A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E)	88%	Aprimorado
		26.	A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)	100%	Aprimorado
		27.	A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (tipo A)	100%	Aprimorado
		28.	A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)	30%	Iniciando

Quadro 2: Avaliação das questões da organização federal mais capacitada em Governança Pública

Fonte: Elaborado pelos autores

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo propôs-se a analisar o tema governança pública, onde a prestação de contas se dá na alta administração organizacional dos órgãos públicos pesquisados. O resultado da pesquisa realizada junto aos órgãos federais traz preocupação quanto à qualidade de governança presente na maior parte dos órgãos públicos, onde cerca de 80% das organizações públicas, ainda estavam em estágio de capacidade inicial e intermediária. Embora esta pesquisa tenha sido realizada em âmbito federal, provavelmente o cenário deva ser similar ou pior em Estados e municípios, tendo em vista o governo federal dispor de mais recursos.

Os órgãos e entidades públicas foram divididos pelo Tribunal de Contas da União em 16 tipologias organizacionais, ou seja, quando suas características organizacionais ou de prestação de serviço eram similares. Ao examinar as organizações e abordá-las de acordo com a sua tipologia, almeja-se uma análise mais acurada e direcionada, de acordo com as características organizacionais análogas. A tipologia organizacional “Banco” apresentou os melhores resultados dentro da governança pública e seus mecanismos (liderança, estratégia e accountability). Os resultados de outras tipologias organizacionais, tais como, instituições de ensino, ministérios, órgãos do executivo, conselhos profissionais e fundações apresentam em média um estágio primitivo de capacidade em governança pública, conforme respostas tabuladas do questionário proposto.

De todo o universo pesquisado de organizações, quanto aos mecanismos de governança pública, poucos órgãos atingiram o grau de aprimorado. Mesmo na melhor organização pesquisada dentro do quesito governança pública, ainda há necessidade de aprimoramento. Isso demonstra que mesmo a organização que alcançou o mais alto nível de maturidade sobre a adoção de boas práticas de governança, ainda possui pontos vulneráveis, os quais necessita melhorar, segundo a avaliação do TCU.

No mecanismo “Liderança” foram 88 organizações (18%), no “Accountability” foram 84 organizações (17%) e em “Estratégia” apenas 46 órgãos (9%). A estratégia é o mecanismo que apresenta os índices mais baixos, as práticas deste mecanismo de governança sendo negligenciadas, refletem um baixo nível de capacidade em fazer a gestão dos riscos organizacionais, em dar cumprimento a um processo de planejamento estratégico e em promover a estratégia delineada.

Os órgãos que não alcançaram o estágio de aprimoramento, quanto sua capacidade em liderança, estratégia e accountability, urgem que promovam ações de melhoria e capacitação dos dirigentes e do seu corpo de servidores e façam uma nova avaliação, conferindo se suas

práticas estão indo ao encontro das boas práticas sobre os mecanismos de governança pública esperados, se possível, buscando trazer para a sua organização exemplos e melhores práticas de entidades públicas nacionais e internacionais.

Para essas entidades que não alcançaram um estágio aprimorado ou que estejam em um estágio considerado inicial pelos critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União, igualmente cumpre verificar os critérios ali dispostos no levantamento, estão coadunados plenamente com as suas atividades, bem como em relação aos seus resultados alcançados e à qualidade dos seus serviços avaliados ou percebidos pela sociedade. Pois podem ocorrer certas distorções das avaliações dos resultados, devido às características de cada organização pesquisada e do tipo de serviço público ofertado.

Caberia uma fundação ou instituição de ensino ser avaliada da mesma maneira que uma empresa estatal? Ou seria justa a comparação de uma Unidade de saúde, não vocacionada ao lucro, com um banco? A existência de documentos, modelos e ações relacionadas à governança, constituem veredito definitivo sobre a capacidade, desenvolvimento e maturidade de boas práticas de governança e gestão de um órgão público? Tanto o Tribunal de Contas da União, quanto às entidades pesquisadas devem verificar se respostas ou mesmo uma reflexão a tais questionamentos são cabíveis.

Como recomendação para futuros estudos sobre o tema, propõe-se um aprofundamento de pesquisa que poderá ser comparativa de uma organização singular em relação aos seus pares e demais organizações, por funções de governo, por áreas de atuação, por esfera de poder, por vinculação ministerial, dentre outros. Além das comparações mencionadas, pesquisas empíricas nos órgãos pesquisados teriam uma relevante contribuição sobre este campo de pesquisa relativamente recente no Brasil, onde novos estudos poderão contribuir para consolidar o entendimento sobre governança pública.

Espera-se que os resultados alcançados estimulem a realização de pesquisas que complementem este estudo, com a inclusão de novas análises sobre as outras dimensões não abordadas de governança e gestão e que não foram objetos deste trabalho, devido às limitações quanto ao universo de dados a serem explorados.

Como principal limitação a este artigo, tem-se a ausência de pesquisa empírica nas organizações respondentes ao levantamento, pois através de uma investigação in loco e da observação do pesquisador, poderia se verificar a relação entre o grau de capacidade mensurado dos mecanismos, com a prestação de melhores serviços públicos, com as boas práticas nacionais, internacionais e com o produzido pela literatura sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>>. Acesso em 07 dez. 2018.
- DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **ACÓRDÃO Nº 588/2018 - Plenário**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em 07 dez. 2018.
- DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **Relatório Técnico Detalhado**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em 07 dez. 2018.
- IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa 5ª ed**, 2015. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em 20/12/2018.
- IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**. New York: IFAC, 2014. Study 13. Disponível em: <<https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>>. Acesso em 20/12/2018.
- MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.
- OCDE. **G20/OECD Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-en.pdf?expires=1547133991&id=id&accname=guest&checksum=A03CC46A16D3518946CEBAD37E0941E5>>. Acesso em 20/12/2018
- DE OLIVEIRA, Antônio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.
- TIROLE, Jean. The theory of corporate finance. Princeton University Press, 2006.
- WORLD BANK. **Chapter 12. governance and management**. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_chap12.pdf>. Acesso em 20/12/2018.