

GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: o impacto do TCU nos Conselhos de Fiscalização Profissional

GABRIEL DA SILVEIRA SILVA FRIEDERICK
EAUFBA - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA

VERA LÚCIA PEIXOTO SANTOS MENDES
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

Agradecimento à orgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), sendo também necessário o agradecimento ao Conselho Regional de Enfermagem pela abertura conferida à realização da pesquisa.

GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: o impacto do TCU nos Conselhos de Fiscalização Profissional

1. INTRODUÇÃO

O Novo Serviço Público orienta que administração pública atue com o objetivo de atender o interesse público, assegurando mecanismos para o cumprimento dos direitos do cidadão, da democracia e da prestação de contas (Denhardt, 2012; Matias-Pereira, 2014). Para atingir tal objetivo, no contexto da incorporação de tecnologias e inovações no setor público (Pascarelli Filho, 2011), destacam-se aspectos como direção, gestão e controle, o que pode ser traduzido no conceito de governança.

A governança tem sua gênese pautada na governança corporativa, de essência privada, descrita por Marques (2007) como um conjunto de mecanismos ou princípios que influem sobre o processo decisório da organização. Teixeira e Gomes (2019) a entendem como aplicável também às organizações públicas, com vistas a verificação do alcance das demandas sociais. Nardes, Altounian e Vieira (2018) a visualizam no setor público como vinculada ao uso de instrumentos capazes de prover capacidade aos governos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de políticas e serviços públicos tendo por objetivo o atendimento das demandas da população.

Considerando a inexistência de um conceito único que represente a governança pública (Altounian, Souza e Lapa, 2020; Paludo e Oliveira, 2021), adota-se como referência o preconizado por Matias-Pereira (2010, p.113) em que esta é definida como um “sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”.

A governança pública está diretamente vinculada ao desempenho e aos resultados da gestão pública. Matias-Pereira (2012) destaca que a sustentabilidade da ação estatal, na promoção do atendimento às necessidades coletivas, perpassa pela busca de oportunidades, aglutinação e coordenação de diversos atores. Assim, para fins desse trabalho, o desenho institucional e a coordenação de atores encontram no Tribunal de Contas da União (TCU), a conexão para a compreender a governança pública brasileira.

A geração de resultados no setor público, que é aquilo o que se propõe obter com a governança pública, somente é possível mediante o uso de instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas públicas e serviços prestados pelos entes públicos, o que agrega importância à atuação dos órgãos de controle externo para tal finalidade, de modo que possam contribuir na melhoria da governança no setor público ao atuarem como catalisadores de tal processo (Nardes, Altounian e Vieira, 2018). A atuação do TCU, ao envidar esforços para implementar processos de governança nas organizações públicas (Teixeira e Gomes, 2019), revela a natureza de um movimento de institucionalização do conceito nas entidades públicas brasileiras.

O estabelecimento dos padrões de melhoria propostos pela governança dá-se a partir do posicionamento dos tomadores de decisão das organizações ao atuarem promovendo ajustes de comportamento e respostas às pressões ambientais (DiMaggio e Powell, 2005). Considerando-se que a governança modifica a forma de administrar das organizações (Paludo e Oliveira, 2021), vê-se na ação de controle externo pelo TCU, um movimento com o propósito de induzir a governança sobre as organizações públicas do país, dentre as quais estão os Conselhos de Fiscalização Profissional.

Os Conselhos, como autarquias corporativas, são pessoas jurídicas de direito público instituídas por lei que atuam no estabelecimento de normas e aplicação de sanções relativas ao

exercício profissional, influenciando em políticas destinadas ao exercício das profissões com o objetivo de defender o interesse público (Reolon, 2018).

Dado o relevante papel de tais conselhos no desempenho de atividades típicas de Estado, tem-se como objeto de estudo empírico o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), que, assim como os demais, passou a ser fiscalizado pelo TCU desde 2013, a partir da publicação de Instrução Normativa do Tribunal. O Coren-BA ajustou os seus processos de gestão às demandas de governança do TCU baseando-se nas orientações definidas para publicação dos Relatórios de Gestão, que são instrumentos de prestação de contas à sociedade. Assim, destacam-se a necessidade e a relevância em analisar o impacto da ação do Tribunal na perpetuação da governança pública em um ente integrante da administração pública indireta, mediante o uso de instrumentos de controle de contas.

Para o estudo da governança pública em um Conselho de Fiscalização Profissional são utilizados como marcos teóricos neste artigo a teoria neoinstitucional e a governança pública. Assim, busca-se analisar como a governança pública se desenvolveu no Coren-BA desde o momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União, nos anos de 2012 a 2020. Este período retrata a publicação do Tribunal da primeira versão do Referencial Básico de Governança, que instrui tais entidades acerca da aplicação da governança pública em suas atuações, e a retomada da fiscalização da Corte sobre tais conselhos, assim contribuindo para análise de evolução do fenômeno no tempo.

Assume-se como pressuposto central desta pesquisa a ideia de que a ação indutora da governança pública pelo TCU resultou na incorporação de instrumentos de governança pelo Coren-BA para reorientar a execução dos seus processos organizacionais. Considerando que a mudança organizacional resulta de resposta a ordens governamentais (DiMaggio e Powell, 2005), presume-se que a incorporação da governança é produto da ação do órgão de controle externo na entidade pesquisada, propondo essa pesquisa identificar quais instrumentos de governança propostos pelo TCU foram incorporados pelo Coren-BA a partir do início de sua fiscalização pelo Tribunal.

Essa pesquisa traz como contribuição ao avanço dos estudos da governança pública a proposição de uma nova perspectiva de análise da temática, a partir de informações obtidas junto a agentes públicos que atuam diretamente na operação dos sistemas de governança. Identifica-se a existência de lacuna de conhecimento relativa à discussão teórica sobre papéis exercidos por aqueles que contribuem para o desenvolvimento da governança nas organizações públicas, especialmente a atuação do Tribunal de Contas da União como principal órgão da governança pública no Brasil.

Pesquisa nas plataformas de Periódicos Capes e Spell associando os termos “governança pública” e “conselhos de fiscalização profissional” não resultaram em qualquer achado de trabalhos realizados nesse tipo de organização que contenham a governança pública como assunto, o que demonstra um possível ineditismo da pesquisa.

A partir desse cenário, este artigo parte da seguinte questão de pesquisa: Como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA) desde o momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União, nos anos de 2012 a 2020, na percepção dos burocratas da autarquia?

São apresentados os resultados de um estudo inédito em um conselho de fiscalização profissional visando analisar como a governança pública se desenvolveu no âmbito de uma organização pública, após o início da fiscalização do órgão de controle externo, demonstrando a contribuição do TCU na indução da governança da entidade.

Além da introdução e considerações finais, este artigo se estrutura em cinco seções. Nas seções dois e três, discutem-se aspectos teóricos sobre governança pública, teoria neoinstitucional, controle externo e conselhos profissionais. Na quarta seção, apresentam-se os aspectos metodológicos e na quinta são discutidos os resultados.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA E TEORIA NEOINSTITUCIONAL

A importância da governança para o setor público se dá na medida em que essa pressupõe a articulação e a interação entre os atores sociais e os aspectos institucionais envolvidos no processo de gestão das organizações públicas, bem como da compreensão de relação de interdependência existente entre estes (Matias-Pereira, 2010; Mota e Bittencourt, 2019). Assim, torna-se sua função o aumento e a preservação do valor público dos serviços e produtos que o Estado entrega àqueles que o financiam, a sociedade (TCU, 2020).

Esses aspectos atribuídos à governança no setor público permitem inferir que esta apresenta como resultado a operação de três funções essenciais de governo: direcionamento das prioridades de políticas e serviços públicos entregues a sociedade; monitoramento, mediante indicadores e metas, dos resultados planejados e efetivamente alcançados; avaliação de processos e resultados gerados a partir da ação do Estado para aperfeiçoar sua atuação (Nardes, Altounian e Vieira, 2018).

Assim, posto que a governança pública engloba estruturas, funções e processos voltados a propiciar condições para a execução da ação planejada do Estado (Nardes, Altounian e Vieira, 2018), cria-se um contexto no qual instrumentos de controle passam a ser aplicados com vistas a mensurar o desempenho da Administração e verificar o atingimento do fim para o qual se destina (Teixeira e Gomes, 2019).

Destaca-se que a governança pode apresentar desenhos institucionais diferenciados em razão de derivação da cultura política do país, o que denota a complexidade da temática (Matias-Pereira, 2010). Para compreender tal complexidade, têm-se como instrumento válido a abordagem trazida pela teoria neoinstitucional.

Para Rossetto e Rossetto (2005) a teoria institucional atribui ênfase ao grau de legitimidade de regras institucionais e como estas moldam a realidade social de forma a explicar os fenômenos organizacionais a partir da compreensão sobre como se legitimam os processos das organizações e suas interferências sobre os resultados alcançados.

Rezende (2012) afirma que as teorias institucionais devem ofertar condições que permitam uma melhor compreensão acerca de variáveis institucionais e seus impactos em processos de mudança. Para o autor, a teorização tradicional sobre mudanças no âmbito das organizações, em que se pauta também a teoria neoinstitucional, traz implícita a ideia de que estas são motivadas por causas exógenas às organizações.

Nos estudos das teorias institucionais, encontra-se contido o conceito de isomorfismo institucional. DiMaggio e Powell (2005) avaliam que este parte da premissa que as organizações competem, não apenas por recursos ou clientes, mas também por legitimação institucional. Para Rossetto e Rossetto (2005), o conceito representa um conjunto de restrições impostas a uma organização de forma a torná-la semelhante a outras que estejam sobre um mesmo conjunto de características ambientais. A literatura institucional utiliza o conceito para indicar fatores que levam as organizações a mudarem suas características, aplicando regras e conceitos socialmente aceitos, visando maior compatibilidade com o ambiente e facilidade de operação (Rossetto e Rossetto, 2005).

DiMaggio e Powell (2005) atestam a existência de três mecanismos de isomorfismo institucional: o normativo; o mimético; e o normativo. Este último se relaciona com as influências políticas e problemas de legitimidade e é produto das pressões formais e informais exercidas por umas organizações sobre outras, bem como do contexto cultural da sociedade em que atuam (DiMaggio e Powell, 2005). Para DiMaggio e Powell (2005) o isomorfismo coercitivo parte da premissa de que requerimentos legais e técnicos do Estado moldam as organizações, de forma que estas se tornam mais homogêneas, buscando conformidade com instituições maiores.

Contextualizando a aplicação do conceito no ambiente político em que se desenvolve a governança pública, vê-se que esta pode resultar na entrega de um produto que é a imposição de procedimentos, regras legitimadas e a utilização de controles ritualizados de organizações referenciais (DiMaggio e Powell, 2005). Assim, surge o que Filgueiras (2018) classifica como burocracia de controle, que se apresenta como ator político fundamental e com representatividade para prover mudanças organizacionais no âmbito da democracia, ensejando outra frente de discussão que é a institucionalização de diretrizes e práticas de controle inerentes à governança pública.

3. CONTROLE EXTERNO E CONSELHOS PROFISSIONAIS

Para o TCU (2014), o controle, como atividade típica de Estado, é uma ação em que se comparam duas dimensões: o mundo ideal, pautado na legislação pertinente ao objeto controlado; e o real, que revela as ações, e possíveis inconsistências, dos atores públicos perante este mesmo objeto. Assim, o controle terá por objetivo avaliar e produzir informações que objetivam garantir o aperfeiçoamento da administração pública, gerando retorno à sociedade, maior transparência dos atos públicos e controle social sobre os resultados produzidos na esfera pública (TCU, 2014).

A ação estatal se manifesta em um ambiente de tamanha complexidade que enseja a elaboração de um sistema de controle que abranja a maior gama de atores envolvidos com as finanças públicas, uma vez que a essência do controle se pauta na aferição da conduta dos agentes públicos, diante das regras estabelecidas, em defesa do interesse público (Nardes, Altounian e Vieira, 2018).

Nesse contexto de multiplicação de atores agindo para garantir o controle das atividades públicas, têm-se normativos diversos dos órgãos de controle que visam trazer a efeito aspectos relativos aos programas de integridade, controles internos e gestão de riscos na gestão da administração pública federal, com o objetivo de positivar o tema da governança pública em razão da constatação de má utilização dos recursos públicos (Altounian, Souza e Lapa, 2020). Diante disso, Marques (2007) aponta que são os Tribunais de Contas que exercem esse papel de controle, cuja atuação é preponderante para a governança no setor público.

Com a evolução nas competências do TCU (Lima, 2015), Altounian, Souza e Lapa (2020) ressaltam que a atuação do Tribunal na governança pública, passou a ser pautada na criação de manuais e documentos que contribuem para orientar gestores públicos e sociedade. Nesse contexto, surgem documentos como o Referencial Básico de Governança (RBG) e o Manual Dez Passos para a Boa Governança, dentre outros, que fortalecem a ação do Tribunal para com os entes da administração pública (Altounian, Souza e Lapa, 2020). Assim, com base nessa atuação normativa e orientativa do TCU sobre as entidades públicas a ele jurisdicionadas, depreende-se a necessidade de se lançar um olhar quanto aos aspectos teóricos que circundam esta atuação.

Matias-Pereira (2021) indica que o ambiente institucional tem por característica se constituir de regras, práticas, símbolos e normativos sobre os quais buscam se apoiar indivíduos e organizações, para garantir apoio e legitimidade. Partindo-se do pressuposto que as organizações interagem com o seu ambiente em busca de legitimação (Matias-Pereira, 2021), pode-se, então, afirmar que há relação entre a ação de controle externo, aqui executada pelo TCU, sobre os seus entes jurisdicionados e o movimento de indução da governança pública sobre entidades públicas brasileiras. Isso se verifica na ampliação do número de acórdãos firmados pelo Tribunal com o uso do termo governança (Nardes, Altounian e Vieira, 2018), bem como pela ação das unidades jurisdicionadas que passaram a sujeitar-se ao cumprimento das determinações do controle externo.

No contexto em que se dá a atuação do TCU, destaque-se que DiMaggio e Powell (2005) afirmam que em determinadas circunstâncias a mudança organizacional decorre da ordem governamental. Assim, pressões formais e informais exercidas por instituições (como o TCU) sobre outras (entes jurisdicionados) em que há relação de vinculação sobre o controle dos atos praticados pelos entes, podem resultar na incorporação de práticas e diretrizes institucionais por estas que alterem o seu sistema e processos de gestão.

Para além da ordem governamental, a mudança organizacional pode decorrer das expectativas culturais da sociedade em que a organização atua (Dimaggio e Powell, 2005). Logo, em um debate do foco da administração pública em eficiência e persecução do interesse público (Matias-Pereira, 2012), o TCU exerce pressão normativa sobre as entidades públicas, visando a defesa desse interesse, através da governança pública.

Os Conselhos de Fiscalização Profissional, ou Conselhos Profissionais, executam, por delegação, atividades típicas de Estado e assim detém algumas prerrogativas e vantagens inerentes às organizações que atuam em favor do Poder Público e na defesa do interesse da coletividade (Brasil, 2019), assim justificando a ocorrência do controle externo sobre suas atividades. Para Reolon (2018) a competência fiscalizatória do Tribunal sobre os Conselhos Profissionais traz como consequência a obrigatoriedade do dever de prestar contas à toda a sociedade.

A fiscalização dos Conselhos Profissionais pelo TCU passou por modificações ao longo do tempo. A cronologia aponta a obrigatoriedade de fiscalização dessas entidades desde sua criação, deixando-o de fazer em 2002, por meio da edição da Instrução Normativa TCU nº 42/2002 que as dispensou da apresentação de prestação de contas anual ao Tribunal, e retomando o controle em 2013 a partir da Instrução Normativa TCU nº 72/2013, que alterou a lista das unidades jurisdicionadas e as reinsereu na mesma, inclusive com a obrigação de emissão de Relatórios de Gestão.

Além do retorno à exigência da apresentação destes relatórios – que contém informações de natureza diversa que traduzem uma visão ampla do desempenho de gestão da entidade num período (Reolon, 2018) – o Tribunal vem desenvolvendo outras formas de aproximação com essas entidades, como a cartilha de orientações aos conselhos e a auditoria de cumprimento da Lei de Acesso à Informação, que visam propiciá-las, e aos profissionais por elas fiscalizados, meios para avaliar a efetividade de suas ações em razão da relevância do interesse socioeconômico de suas atividades (Brasil, 2019).

Diante de tais fatos, pode-se afirmar que em face da ação didática e orientadora do Tribunal de Contas da União, com a finalidade de propiciar melhoria da gestão e da prestação de contas à sociedade por essas entidades (TCU, 2014), e diante do objetivo de que se institua nas organizações públicas uma boa governança para que se alcancem os resultados esperados pela sociedade com a legitimidade necessária (TCU, 2020), tornam-se os conselhos de fiscalização profissional férteis campos de estudo para avaliação de como se manifesta a governança pública num contexto de uma entidade integrante da administração pública brasileira.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizado um estudo de caso único para analisar a evolução da governança pública e impacto da atuação do TCU sobre o Coren-BA ao longo de 2012 a 2020. O período de análise foi determinado em razão da Instrução Normativa TCU nº 72/2013 que proveu o acréscimo dos Conselhos de Fiscalização Profissional ao rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. Assim, o recorte compreende os momentos pré e pós fiscalização.

A pesquisa teve como lócus o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), que disciplina e fiscaliza o exercício da Enfermagem no estado da Bahia. A coleta de

informações foi realizada pelo primeiro autor, no primeiro trimestre de 2022, utilizando-se de três fontes de levantamento de dados: documentos; entrevistas e formulários, com o objetivo de favorecer o uso da técnica de triangulação.

Para fins metodológicos, os grupos selecionados para realização de entrevistas e aplicação de formulários foram divididos com base na hierarquia de responsabilidades na organização, e em abordagens teóricas, em três níveis: burocratas de alto escalão; burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua.

Os burocratas de alto escalão são definidos por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998, p. 48) como “decisores com responsabilidade política”. Já os burocratas de médio escalão são classificados por Cavalcante e Lotta (2015, p. 23) como “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas”. Por fim, burocratas de nível de rua são definidos por Lipsky (2019, p. 37) como “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho”. Assim, as distintas características destes grupos são elementos fundamentais para compreender a importância de sua atuação para o desenvolvimento da governança pública.

A análise documental foi dividida em duas fontes de dados: a) documentos administrativos do TCU; b) documentos administrativos do Coren-BA. As duas fontes se restringiram a documentos elaborados no recorte temporal da pesquisa. Nos documentos administrativos do TCU foram analisados: a) edição de 2014 do Referencial Básico de Governança (RBG); b) Manual “Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional”; c) “Acórdão TCU - Plenário nº 1925/2019; d) Relatório de auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional”. Nos documentos administrativos do Coren-BA, foram coletados sete relatórios de gestão elaborados no recorte da pesquisa e seis relatórios internos de atividades que apresentam ações administrativas Coren-BA no período.

As entrevistas foram aplicadas em formato semiestruturado e os entrevistados selecionados por critério de amostragem não probabilística por tipicidade. O(a)s entrevistado(a)s foram subdividido(a)s em dois grupos: burocratas de alto e de médio escalão. As entrevistas buscaram lançar um olhar sobre a ação do controle externo e o desenvolvimento da governança pública a partir da visão de quem preside o ente público (alto escalão) e da visão do(a)s que atuam de forma mais direta nos processos de gestão e coordenação de operações (médio escalão), estando mais suscetíveis a sentir os efeitos da governança em suas atividades.

Para representar a burocracia de alto escalão foi selecionada a Presidente do Coren-BA, sendo entrevistadas apenas as ocupantes desta função durante o período determinado para a análise em um total duas entrevistas. Para burocratas de médio escalão foram selecionados(a)s profissionais que atuaram nos setores que correspondem às instâncias internas de apoio a governança, gerando um total de seis entrevistas.

Por fim, foram aplicados formulários para o(a)s burocratas de nível de rua, composto por funcionária(o)s atuantes nas atividades-fim da organização, em formato híbrido: presencialmente, com o(a)s atuantes na sede em Salvador, e por telefone com o(a)s atuantes nos municípios. Houve convite a 65 respondentes, obtendo-se 52 respostas e 13 recusas, ensejando uma taxa de participação de 80% do público habilitado.

Foi realizada análise de conteúdo utilizando-se as três fases: (1) pré-análise, com sistematização de ideias iniciais, elaboração do plano de análise e das categorias e dimensões de análise; (2) exploração do material, em que se deu o processo de leitura dos dados seguida da organização do banco de dados; e (3) tratamento e interpretação dos resultados, em que foram efetuadas as análises conforme plano de análise e triangulação de evidências para verificação do pressuposto (Bardin, 2016).

As análises foram realizadas com base nas categorias indicadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Quadro teórico de dimensões e categorias de análise. Salvador/Ba. 2024

CONCEITO	DIMENSÕES	CATEGORIAS
Governança pública	Gestão e Governança Pública	Estratégia
		Gestão de desempenho
		Controle
		Estrutura organizacional
	<i>Accountability</i>	Transparência
		Prestação de contas
		Integridade
	Controle Externo	Normatização
		Fiscalização

Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

5. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

A apresentação e discussão dos resultados demonstra as triangulações realizadas, analisando-se os resultados mediante síntese dos achados em cada dimensão e suas correspondentes categorias (Quadro 1).

5.1 Gestão e Governança Pública

A categoria **Estratégia** revelou que tanto o(a)s burocratas de alto como de médio escalões detêm visões positivas sobre o uso do planejamento estratégico no Coren-BA, avaliando que este trouxe resultados positivos, indicando como um dos principais benefícios o direcionamento estratégico para o desenvolvimento de projetos e ações por parte do Conselho. Nesta mesma linha, o(a)s respondentes dos formulários indicaram que a maioria do(a) burocracia de nível de rua reconhece a geração de resultados para a entidade a partir do uso do planejamento como estratégia de orientação na condução das atividades da autarquia.

Além disso, os documentos demonstraram que o TCU estabelece a necessidade da apresentação de planejamento e objetivos estratégicos determinados para o período, além da definição da estratégia e de modelo de gestão da mesma, e que o Coren-BA possui uma prática consolidada de apresentação de resultados do planejamento estratégico, embora a cultura de planejamento ainda careça de consolidação. Logo, depreende-se que as três fontes de dados são congruentes em demonstrar a importância da estratégia e do planejamento estratégico para a governança pública da organização.

No que se refere à **Gestão de Desempenho**, as entrevistas revelaram que o alto e médio escalões compreendem que o este processo não apresentou, no período de análise, resultados satisfatórios para o Coren-BA. Igualmente, o nível de rua não avalia que exista eficácia na forma de monitoramento de desempenho pela autarquia.

Complementarmente, na análise dos documentos observou-se que o TCU estipula a definição de indicadores e metas como instrumento de gestão do desempenho da organização. Todavia, tal prática não se replicou na realidade do Coren-BA, exceto no que se relaciona aos indicadores definidos no planejamento estratégico.

Conclui-se que as fontes de dados são, novamente, congruentes entre si em apontar que a categoria de gestão de desempenho, embora seja um importante elemento da governança pública, não se apresentou de forma consolidada no âmbito do Coren-BA.

Referente à categoria **Controle**, as entrevistas indicaram que o alto e médio escalões possuem visão positiva acerca da evolução do sistema de controles internos no período de 2012

a 2020. Tal visão é também compartilhada pelo nível de rua, uma vez que a maioria deste(a)s afirma que houve evolução dos mecanismos de controle interno do Coren-BA no período.

Já os documentos trazem as diretrizes do TCU para o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos, controles internos e criação de um sistema de auditoria interna, enquanto também demonstram que houve o fortalecimento deste sistema no âmbito do Coren-BA, embora ainda se encontrem pendentes o desenvolvimento de normativos para orientação da execução das atividades e a implantação de auditoria interna.

Com base nessas evidências, é possível afirmar que as três fontes de dados indicam que a categoria de controle tem papel fundamental no desempenho da governança pública, apresentando relativo crescimento e consolidação dos mecanismos de controle na organização no período sob avaliação nesta pesquisa.

Em termos da categoria **Estrutura Organizacional**, as entrevistas apontam que o(a)s burocratas de alto e médio escalões visualizam a existência de uma estrutura organizacional capaz de promover a governança de forma eficaz no Coren-BA, o que é também ratificado pelo(a)s burocratas de nível de rua.

Por fim, os documentos confirmaram a orientação do TCU para que se fossem estabelecidas instâncias internas de apoio à governança, e o cumprimento dessa diretriz pelo Coren-BA com a definição das instâncias, a comunicação de suas responsabilidades e a representação gráfica das mesmas no organograma, relatórios de gestão, e no próprio Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional, produzidos pela organização.

Assim, compreende-se que as fontes apresentadas são congruentes em ideias quanto ao bom nível de adequação da estrutura organizacional para promoção da governança pública.

5.2 Accountability

No que se relaciona à categoria **Transparência**, as entrevistas revelaram que o(a)s burocratas de alto e de médio escalões avaliam que ocorreram avanços no grau de transparência do Coren-BA no período de 2012 a 2020, porém ainda havendo necessidade de melhoria e qualificação em ferramentas que propiciam essa transparência como, por exemplo, o Portal da Transparência. Tal pensamento é corroborado pelo nível de rua que avalia que houve crescimento da transparência do Conselho, porém que a entidade ainda não apresenta o nível necessário nas suas ações para o público externo e interno.

Por sua vez, a análise documental evidenciou que o TCU visualiza como instrumentos de transparência a edição/publicação do Relatório de Gestão e a divulgação, pela organização, de informações pertinentes à sua área de atuação, o que foi demonstrado a partir da disponibilização dos relatórios de gestão e de relatórios diversos da entidade em seu Portal da Transparência.

Ante tais dados pode-se observar que embora o Coren-BA atenda às principais diretrizes de transparência definidas pelo TCU, e que se possa atribuir tal questão a um movimento de busca pelo crescimento do grau de transparência no período de 2012 a 2020, este ainda não atingiu, na visão do(a)s principais agentes da organização, o patamar ideal de transparência para os seus públicos interno e externo.

Quanto à categoria **Prestação de contas**, as entrevistas demonstraram a existência de divergência de opiniões entre o(a)s burocratas de alto e médio escalões. Para as primeiras há facilidade no acesso às informações de prestação de contas, em razão da sua disponibilidade no site e da existência da Ouvidoria como canal de comunicação para a solicitação de informações. Já o(a)s segundas divergem e avaliam que o acesso às informações de prestação de contas não é facilitado.

Avaliando os formulários, vê-se que a posição majoritária do(a)s burocratas de nível de rua se assemelha ao alto escalão em que se visualiza a existência de acesso facilitado às

informações, entretanto ressalvando que uma alta parcela (29%) deste grupo afirma não ter o conhecimento necessário acerca do processo de prestação de contas.

Já a análise documental evidenciou que as principais diretrizes do TCU em termos de prestação de contas dizem respeito à publicação de relatórios de gestão e de relatórios organizacionais da entidade, sendo ambas cumpridas no âmbito do Coren-BA.

Diante dos dados infere-se que há traços que indicam certo grau de facilidade de acesso às informações de prestação de contas no âmbito da organização. Entretanto, não há unanimidade de visão entre os atores, além de haver uma relevante parcela do nível de rua que desconhece aspectos relativos ao tema, o que denota que o mesmo ainda não se encontra consolidado nas práticas de *accountability* da organização.

Analisando-se a categoria **Integridade** as entrevistas revelaram que não há consenso no alto escalão quanto à existência, por parte da organização, de mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade, tendo-se tanto afirmações de que treinamentos eram ofertados para fortalecer a temática na entidade, quanto de que faltam elementos estruturados para avaliação, monitoramento e estímulo à conduta ética. Por sua vez, o(a)s burocratas de médio escalão e de nível de rua afirmaram a inexistência e insuficiência de mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade na organização.

A análise documental possibilitou constatar que a maior parte das diretrizes do TCU para esta categoria dizem respeito ao monitoramento do comportamento dos membros da alta administração (alto escalão), não demonstrando outras diretrizes para os demais níveis, enquanto que os documentos pertinentes ao Coren-BA não demonstraram relatos de implantação de mecanismos de promoção da ética e integridade. Tais evidências indicam que, em termos de integridade, o Conselho ainda não apresenta em sua estrutura mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade para todo(a)s que ali atuam.

5.3 Controle Externo

Em relação à categoria de **Normatização** pelo controle externo, tanto o alto como o médio escalões possuem conhecimento acerca dos documentos administrativos e normativos do TCU para melhoria da governança e gestão pública e que atribuem a estes a capacidade de influenciar na atuação dos gestores públicos e agregar valor ao processo de melhoria da governança e gestão no Coren-BA. A burocracia de nível de rua compartilha do pensamento e também atribui elevada importância aos normativos do Tribunal para direcionar a gestão do Conselho. Assim, constata-se que há congruência de pensamento em todos os níveis da burocracia quanto à importância dos documentos administrativos e normativos do TCU para a melhoria da governança e da gestão pública no Coren-BA.

No que diz respeito à categoria **Fiscalização** pelo controle externo, observam-se que o(a) burocratas de alto e médio escalões concordam quanto a relevância na atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA, destacando o **impacto** que este exerce sobre a forma de execução das suas atividades. Este(a)s também concordaram quanto à ocorrência de mudanças e incorporação de instrumentos de gestão no Conselho, a partir da fiscalização do Tribunal. Houve ainda concordância quanto à existência de contribuição do TCU para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020 e quanto ao **impacto positivo** causado pela ação de controle externo do TCU no Coren-BA. Todos estes aspectos foram reiterados pelo(a)s burocratas de nível de rua.

Isto posto, as evidências demonstraram que o processo de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA tem apresentado, na visão do(a)s principais atores da entidade, impacto positivo da atuação do ente de controle externo, repercutindo nas melhorias das atividades de governança e gestão pública da entidade, agregando valor à mesma.

Convém ressaltar que existem trechos das entrevistas que apresentam como fator de contribuição ao processo de mudança organizacional, além das orientações do órgão de controle externo, as diretrizes de gestão estabelecidas pelas ocupantes do alto escalão no período estudado. Logo, tal fator indica que há possível influência do comportamento destes no desenvolvimento dos sistemas de governança para além da atuação controle externo, embora se careça de maior aprofundamento de análise desse aspecto visto que o mesmo não foi discutido em profundidade no âmbito desta pesquisa.

Quadro 2 – Síntese de dados triangulados. Salvador/BA, 2024.

CATEGORIAS	TRIANGULAÇÃO
Estratégia	Planejamento estratégico gerou resultados positivos para a organização
Gestão de desempenho	Gestão de desempenho não está consolidada
Controle	Houve crescimento e consolidação dos mecanismos de controle na organização
Estrutura organizacional	A estrutura organizacional é capaz de promover a governança pública
Transparência	Houve elevação do nível de transparência, porém ainda não se atingiu o patamar ideal
Prestação de contas	Não há congruência de evidências e o tema não se encontra consolidado na organização
Integridade	Não há mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade para aqueles que atuam na organização
Normatização	Os documentos administrativos e normativos do TCU são importantes para melhoria da governança e gestão pública no Coren-BA
Fiscalização	Há relevância na atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA; ocorreram mudanças e incorporação de instrumentos de gestão após início da fiscalização; o TCU contribuiu para melhoria da governança e gestão da autarquia no período; a ação de controle externo sobre o Conselho é positiva

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a questão norteadora relativa à como a governança pública se desenvolveu no Coren-BA após o início da fiscalização pelo Tribunal de Contas da União foi respondida, uma vez que, a partir da triangulação dos dados, foi possível conhecer o *status* de cada categoria de análise e constatar que o controle externo do TCU exerceu papel preponderante na indução da governança pública para a organização pesquisada.

Foi verificado que a partir do início da fiscalização do Tribunal sobre o Coren-BA houve diversas modificações que resultaram na implementação da governança e no aprimoramento dos processos de gestão pública do Conselho. Assim, tendo por base o caso analisado, pode se vislumbrar que o controle externo tem a capacidade de exercer impacto no desenvolvimento da governança para as organizações do setor público dado o seu conhecimento já consolidado relativo à essa temática.

O pressuposto de que a ação do TCU resultou na incorporação de instrumentos de gestão pelo Coren-BA foi validado, sendo os mais verificados em entrevistas e documentos: a vinculação da peça orçamentária à estratégia; a remodelagem da estrutura organizacional com maior estabelecimento de segregação de funções; e o fortalecimento da transparência com a implantação de mecanismos para acesso à informação.

Nesse caso se depreende que a importância da ação de atores externos para o desempenho de um bom sistema de governança necessita ser disseminado e compartilhado com todos os escalões da burocracia pública. Compreende-se que a contribuição do controle externo para evolução da governança pública perpassa também pela conscientização dos burocratas públicos quanto à relevância desses controles e que o objetivo final dos mesmos não é só reduzir custos para ampliação de eficiência, mas ampliar as capacidades das organizações públicas em prover à sociedade o cumprimento de suas finalidades, geração e entrega de valor público.

Um ponto a se destacar em razão dos achados dessa pesquisa é que pode se atribuir, em princípio, grande parcela da mudança institucional na organização pesquisada à pressão de ordem governamental exercida por um órgão de controle externo. Nesse sentido, o arcabouço teórico embasa a ideia de que a pressão normativa e fiscalizatória exercida pelo TCU pode acarretar um processo de isomorfismo institucional do tipo coercitivo, de modo que as organizações jurisdicionadas busquem o atendimento às normas estabelecidas pelo controle externo para lhes conferir maior grau de legitimidade.

Propõe-se a realização de estudos futuros para analisar a realidade de outras organizações, tais como outros Conselhos de Fiscalização Profissional, como forma de averiguar se de fato há uma ação isomórfica do TCU promovendo semelhante indução de governança e transformação da realidade em outras entidades, contribuindo, dessa forma, para o aprofundamento dos conhecimentos teóricos e práticos relativos à governança pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. de; LAPA, L. R. G. **Gestão e Governança pública para resultados: Uma visão prática**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1925/2019**. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 21/08/2019. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1925%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.2, p. 74-89, abr./jun. 2005.
- FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.
- LIMA, L. H. **Controle externo**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.
- MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, jun. 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, J. Teoria institucional aplicada à contabilidade: Evolução e perspectivas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.10, p. 96651-96699, out. 2021.
- MOTA; L. F.; BITTENCOURT, B. Governança pública em rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 199-219, ago. 2019.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: O desafio do Brasil**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico**. Indaiatuba: Foco, 2021.
- PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.
- REOLON, J. F. **Conselhos de fiscalização: Curso completo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- REZENDE, F. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, fev. 2012.
- ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. A. Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 7, jan./jun. 2005.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2F/52/45/63/F4E0091030E47CF8F18818A8/Orientacao%20para%20os%20Conselhos%20de%20Fiscalizacao%20das%20Atividades%20Profissionais%20_1_.pdf>. Acesso em: 1o fev. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. Ed. Brasília: TCU – Secex Administração, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>>. Acesso em 30 jan. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C.. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, dez. 2019.