UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

JAEME GONÇALVES DOS SANTOS

O CONTROLE DE GOVERNANÇA COMO BOA PRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: uma análise no ciclo de políticas públicas

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2018

JAEME GONÇALVES DOS SANTOS

O CONTROLE DE GOVERNANÇA COMO BOA PRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: uma análise no ciclo de políticas públicas

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, Programa de Pós-
Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

CURITIBA
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S237c Santos, Jaeme Gonçalves dos
2018 O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil : uma análise no ciclo de políticas públicas / Jaeme Gonçalves dos Santos.-- 2018.
196 f.: il.; 30 cm.

Disponível também via World Wide Web.
Texto em português com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Governança Pública e Desenvolvimento, Curitiba, 2018.
Bibliografia: f. 177-196.

1. Administração pública - Brasil. 2. Governança corporativa. 3. Processo decisório. 4. Política pública. 5. Responsabilidade administrativa. 6. Eficiência organizacional. 7. Prestação de contas. 8. Transparência na administração pública. 9. Administração pública - Dissertações. I. Nascimento, Décio Estevão do, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba – UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 66

A Dissertação de Mestrado intitulada **O CONTROLE DE GOVERNANÇA COMO BOA PRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: Uma Análise no Ciclo de Políticas Públicas**, defendida em sessão pública pelo mestrando **Jaeme Gonçalves dos Santos**, no dia 08 de maio de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento - UTFPR
Profa. Dra. Ana Paula Myszczuk - UTFPR
Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira – UTFPR
Prof. Dr. Mario Procopiuck - PUCPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 08 de maio de 2018

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Dedico esta pesquisa aos professores que marcaram minha trajetória de estudos desde o ensino fundamental e contribuíram para a minha formação educacional e profissional, especialmente aos professores Geralda Silva Sbrawer, Laura Maria de Oliveira, Marilda de Lourdes Lino e Almir Pessoa Cezar.

Dedico também aos meus pais, *in memorian*, e à minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pela vida e conquistas.

Agradeço aos meus inesquecíveis pais, João Gonçalves dos Santos e Maria de Oliveira Santos, *in memorian*, pela educação, formação do caráter, generosidade e amor incondicional. Eterna gratidão!

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e, especialmente aos professores Antônio Gonçalves de Oliveira e Christian Luiz da Silva, pela incondicional amizade, incentivo e memoráveis contribuições magníficas que me acompanharão durante a minha existência. Em nome destes estimados professores, estendo os sinceros agradecimentos aos demais professores do PPGPGP, pelo enriquecimento do conhecimento e magnificentes contribuições para a finalização deste estudo.

Agradeço de maneira especial, ao meu admirável orientador Prof. Décio Estevão do Nascimento, pela paciência, generosidade, compreensão, serenidade e, sobretudo, pela valiosa e decisiva contribuição para a elaboração e finalização desta dissertação.

Agradeço aos membros da banca de defesa, Profs. Mário Procopiuck e Antônio Gonçalves de Oliveira, pelas brilhantes e preciosas contribuições, compreensão e, sobretudo, por me permitirem a finalização e apresentação da pesquisa. Agradeço também a magnânima Profa. Ana Paula Myszczuk, pelo memorável auxílio ao se dispor a ler, avaliar e contribuir para o aperfeiçoamento da pesquisa e finalização desta dissertação.

Agradeço à minha mulher, Lucia Maria de Oliveira, pelo companheirismo, amizade e compreensão pelas minhas reconhecidas ausências.

Agradeço ao meu inesquecível tio Antônio Nunes de Oliveira, *in memorian*, pelos conselhos, incentivo e motivação. Em nome deste, estendo os agradecimentos a todos os meus familiares e amigos.

Agradeço aos colegas de mestrado, especialmente aos colegas Arion Bastos e Junior Cesar de Almeida, pelo efetivo auxílio, incentivo e compartilhamento de conhecimentos. Em nome destes, estendo os agradecimentos aos demais colegas de turma que contribuíram para a conclusão deste estudo.

Expresso minha sincera gratidão a todos aqueles que incentivaram, motivaram, contribuíram ou se fizeram presentes em minha vida!

A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. (MEIRELLES, 2010).

RESUMO

GONÇALVES DOS SANTOS, Jaeme. **O Controle de Governança como Boa Prática na Administração Pública do Brasil:** uma análise no ciclo de políticas públicas. 2018. 196f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

A governança está amparada por diversos princípios e estabelece múltiplas boas práticas para possibilitar a materialização das ações dos órgãos e agentes na Administração Pública. O controle é um dos princípios que está presente na governança para assegurar que as ações da Administração Pública e entrega de serviços públicos aos destinatários sejam eficientes. Neste contexto, o objetivo da pesquisa é analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil. Para atingir este objetivo, foi realizada uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, predominantemente descritiva quanto aos seus objetivos, utilizando métodos e técnicas de pesquisas bibliográfica e documental. O resultado da pesquisa apontou que o controle poderá ser observado na perspectiva de boa prática de governança, para materializar as políticas públicas no Brasil, possibilitando o alcance de uma boa governança. A exigência do controle se constitui como uma atividade e ação que exige experiência e conhecimento daquele que controla para obter o resultado e a finalidade de cada fase do ciclo de cada política pública. Todas as fases do ciclo de políticas públicas são estabelecidas por meio de efetiva participação e influência decisiva dos atores públicos. Essa participação e influência na fase de percepção e definição de problemas se estabelece na análise e estratégia para a seleção dos problemas e tomada de decisão. Na fase de formação de agenda se estabelece na tomada de decisão para inserir ou não o problema na pauta política, avaliação dos custos, benefícios, opções, eficiente alocação e uso de recursos públicos. Na fase de elaboração de programas e decisão se estabelece na escolha e tomada de decisão da política mais apropriada. Na fase de implementação da política se estabelece na análise dos processos que inclui a qualidade do material utilizado, a técnica utilizada nos projetos ou programas, a comparação da finalidade estipulada e resultados alcançados, execução das decisões, bem como no monitoramento para possibilitar o alcance dos objetivos planejados. Já na fase de avaliação da política se estabelece na análise dos impactos, avaliação ou controle de impactos. Portanto, a profissionalização dos gestores controladores do ciclo de políticas públicas se torna um requisito essencial para que o controle seja realizado com qualidade. Somados a isso, tem-se os padrões de comportamento daqueles que estão vinculados às organizações do setor público, bem como as boas práticas para a realização de atividades e entrega de serviços públicos aos destinatários.

Palavras-Chave: Governança. Controle de governança. Boas Práticas na Administração Pública. Políticas Públicas. Administração Pública

ABSTRACT

GONÇALVES DOS SANTOS, Jaeme. **Governance Control as Best Practice in Public Administration in Brazil: an analysis of the public policy cycle.**. 2018. 196f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

The governance is supported by several principles and establishes multiple best practices to enable the materialization of the actions of the organs and agents in the Public Administration. The control is one of the principles that is present in the governance to ensure that the actions of Public Administration and delivery of public services to the recipients are efficient. In this context, the objective of the research is to analyze the use of governance control in the perspective of best practice in Public Administration in Brazil. To achieve this objective, a research of an applied nature was carried out, with a qualitative approach, predominantly descriptive of its objectives, using bibliographical and documentary research methods and techniques. The result of the research pointed out that the control can be observed from the perspective of good governance practice, to materialize the public policies in Brazil, making possible the achievement of good governance. The requirement of control is constituted as an activity and action that requires experience and knowledge of the controlling person to obtain the result and purpose of each phase or cycle of each public policy. All phases of the public policy cycle are established through effective participation and decisive influence of public actors. This participation and influence in the perception and problem definition phase is established in the analysis and strategy for problem selection and decision making. In the phase of agenda formation is established in the decision making to insert or not the problem in the political agenda, evaluation of costs, benefits, options, efficient allocation and use of public resources. At the stage of elaboration of programs and decision is established in the choice and decision making of the most appropriate policy. In the implementation phase of the policy, it is established in the analysis of the processes that includes the quality of the material used, the technique used in the projects or programs, the comparison of the stipulated purpose and results achieved, execution of the decisions, as well as in the monitoring to enable the reach of the objectives. Already in the evaluation phase of the policy is established in the analysis of impacts, evaluation or control of impacts. Therefore, the professionalization of the controllers of the public policy cycle becomes an essential requirement for the control to be carried out with quality. Added to this are the behavioral patterns of those who are linked to public sector organizations, as well as good practices for carrying out activities and delivering public services to recipients.

Keywords: Governance. Governance control. Best Practices in Public Administration. Public Policy. Public Administration

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fases e Principais características do Estado. 27
Quadro 2 – Elementos e Principais características do Estado 28
Quadro 3 - Formas e Principais características do Estado. 33
Quadro 4 -Principais conceitos de Governo. 41
Quadro 5 - Regimes de Governo e principais características. 42
Quadro 6 - Formas de Governo e principais características. 43
Quadro 7 Sistema de Governo e principais Características. 43
Quadro 8- Identificação e Características de Administração Pública. 49
Quadro 9- Principais características e referências básicas do modelo Gerencial. 66
Quadro 10- Principais Princípios da Administração e aplicabilidade do Decreto-Lei 200/1967. 68
Quadro 11- Principais Princípios e descrição de aplicabilidade da CRFB de 1988. 69
Quadro 12- Principais Princípios Gerais e descrição de aplicabilidade do Direito Administrativo. 70
Quadro 13- As diversas Acepções do Controle da Administração Pública. 73
Quadro 14- Aspectos da classificação do controle. 74
Quadro 15- Controles quanto à Natureza e Organismos Controladores. 75
Quadro 16- As Formas de Controle Administrativo e Aplicabilidade. 77
Quadro 17- Artigos da CRFB e Dispositivos de aplicabilidade do Controle Externo 78
Quadro 18- Artigos da CRFB e Dispositivos de aplicabilidade do Controle 80
Quadro 19- Concepção de Governança sobre as Diversas Áreas de Estudo. 83
Quadro 20- Diversas definições de Governança no setor privado. 88
Quadro 21- Os Principais Princípios e Finalidades de Governança no setor privado 89
Quadro 22- As principais Perspectivas e Características do uso de Governança. 93
Quadro 23 - As diversas abordagens do conceito de Governança 98
Quadro 24- As principais Finalidades dos Princípios de Governança. 102
Quadro 25 - Os Princípios Básicos de governança corporativa para o IBGC. 103
Quadro 26 - Definições de princípios de boa governança adotadas por Brasil (2014). 104
Quadro 27 - Principais Características de boas prática dos setores público e privado. 110
Quadro 28 - Princípios e finalidades de Governança Pública. 112
Quadro 29 - As principais Recomendações de Boas Práticas. 112
Quadro 30 - Dimensões de Governança e Estrutura Internacional para a Boa Governança. 116

Quadro 31 - Perspectivas de observação e Finalidade das estruturas de governança. 122
Quadro 32 - Definições de instâncias de governança e de apoio à governança e estruturas. 123
Quadro 33 - Componentes e Finalidades dos Mecanismos de Governança. 124
Quadro 34 - A relação entre os componentes e práticas dos mecanismos de governança. ... 126
Quadro 35 - Os dez Passos para alcançar a Boa Governança e Finalidades. 128
Quadro 36 - Evolução conceitual de Políticas Públicas. 132
Quadro 37 - Resolução de Problemas e ciclo de Políticas Públicas. 136
Quadro 38 - Principais Modelos de Formulação de Políticas Públicas. 137
Quadro 39 - Principais Modelos de Formulação de Políticas Públicas. 142
Quadro 40 - Caracterização e organização da pesquisa. 156
Quadro 41 – Ações envolvidas nos diferentes ciclos de políticas públicas 160
Quadro 42 – Matriz relacionando Categoria de Contexto, Categorias de Análise e suas Unidades de Registro 161
Quadro 43 - Visão gráfica sintetizada do atendimento aos objetivos propostos. 163
Quadro 44 - Caracterização do papel do controle na Administração Pública. 165
Quadro 45 – Caracterização do Controle no Ciclo de Políticas Públicas 169

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre governança e administração 107
Figura 2 - Formação de agenda 140
Figura 3 - Ciclo de políticas públicas 145
Figura 4 - Mapa visual do alinhamento conceitual da pesquisa 152

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
AICPA	The American Institute of Certified Public Accountants
ANAO	Australian National Audit Office
	Confédération Européenne des Associations D'administrateurs
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ecoDA	European Confederation of Directors Association
GCGF	Global Corporate Governance Forum
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICGN	International Corporate Governance Network
IFAC	International Federation of Accountants
IFC	International Finance Corporation
IIA	Institute of Internal Auditor
OECD	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
SNA	System of National Accounts
UN	United Nations
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 TEMA 14
1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA 17
1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA 18
1.4 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA 19
1.5 OBJETIVOS 20
1.5.1 Objetivo Geral 20
1.5.2 Objetivos Específicos 20
1.6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 21
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO 21
2. REFERENCIAL TEÓRICO 23
2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 23
2.1.1 Origem do Estado 23
2.1.2 A evolução e conceitos de Estado 26
2.1.3 Formas de Estado 32
2.1.4 O Estado de Direito 33
2.1.5 O Estado Democrático de Direito 34
2.1.6 A finalidade ou papel do Estado 35
2.2 CONCEITOS DE GOVERNO 39
2.2.1 Regimes de Governo 41
2.2.2 Formas de Governo 42
2.2.3 Sistema de Governo 43
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 44
2.3.1 Administração Pública Patrimonialista 51
2.3.2 Administração Pública Burocrática 53
2.3.3 - *New Public Management* - NPM: Nova Gestão Pública - NGP 57
2.3.4 Administração Pública Gerencial 61
2.3.5 Os Princípios da Administração Pública 67
2.4 CONTROLE 70
2.4.1 Controle da Administração Pública 71
2.4.2 Legalidade do Controle 75
2.4.3 Controle Administrativo 77
2.5 GOVERNANÇA 80

2.5.1 Origem da Governança 84
2.5.2 Governança no Setor Privado 86
2.5.4 Princípios da Governança Pública 101
2.5.5 Relação da Governança com a Administração 106
2.6 BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA 108
2.6.1 Boas Práticas de Governança Pública para o IFAC no âmbito do Controle 111
2.6.2 Boas Práticas de Governança Pública para a ANAO no âmbito do Controle 118
2.6.3 Boas Práticas de Governança Pública para a INTOSAI no âmbito do Controle... 120
2.6.4 Boas práticas na Administração Pública brasileira no âmbito do Controle 122
2.7 BREVE HISTÓRIA E EVOLUÇÃO CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS 129
2.7.1 Dimensões da Política 135
2.7.2 Ciclo de Políticas Públicas 136
2.8 Alinhamento Conceitual 146
3 METODOLOGIA DA PESQUISA 153
3.1 Taxonomia da Pesquisa 153
3.2 Coleta de Dados 157
3.3 Tratamento e Apresentação dos Dados 159
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 172
REFERÊNCIAS 177

1 INTRODUÇÃO

Na introdução são apresentados o tema objeto de pesquisa e sua delimitação, bem como a caracterização do problema e pergunta de pesquisa. Ainda são identificados os objetivos geral e específicos que direcionaram a pesquisa. Ao final, são apresentadas as justificativas, bem como a metodologia desta investigação científica.

1.1 TEMA

O Estado foi atingido por diversas crises iniciadas no final do último século, que induziram as administrações públicas de diversos países a implementarem reformas administrativas no setor público. As reformas realizadas "consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado" para usá-los no setor público (SECCHI, 2009, p. 348), com a finalidade de superar as crises do Estado, bem como para adequar as demandas contemporâneas por meio da redefinição das funções do Estado (ABRUCIO, 1997).

Com as reformas administrativas, surgiram diversos desafios que impuseram aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar meios para melhorar os modos de governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2012). O cenário das reformas apontou para a implementação de novas estratégias e abordagens da governança pública, que inclui a busca de resultados fundados no controle, transparência e práticas de governança (MATIAS-PEREIRA, 2010). Ainda buscou estabelecer os parâmetros de avaliação de desempenho, novas formas de controle do orçamento e os serviços públicos orientados para os consumidores (ABRUCIO, 1997).

O contexto aponta que as organizações públicas ou privadas necessitam de administração para desempenhar as suas funções e materializar as atividades administrativas de interesses ou finalidades organizacionais (DI PIETRO, 2013). No âmbito do Estado, a administração pública, no sentido formal, refere-se a um conjunto de órgãos instituídos para executar os objetivos de governo, enquanto que no sentido material refere-se ao conjunto de funções essenciais para realizar os serviços públicos (MEIRELLES, 2010).

No ambiente de administração pública, o Estado expressa a sua vontade por meio de seus agentes, que são as pessoas físicas que integram os quadros dos órgãos públicos para executar uma função pública como representante do Estado, e desse modo, forma-se a trilogia fundamental consubstanciada pelos órgãos, agentes e funções públicas (CARVALHO FILHO, 2015). Nesta conjuntura de administração, para que os objetivos de

Estado sejam cumpridos, os governos necessitam de receitas públicas (WORLD BANK, 1992), bem como que essas receitas sejam controladas, inclusive na materialização de políticas públicas (BRASIL, 2013a).

Para realizar o controle dessas receitas foi instituído um sistema organizado por leis com deveres e obrigações, porque foi atribuído ao Estado a competência para arrecadar, administrar, fiscalizar e controlar as receitas públicas (BRASIL, 1988; 2013a). Ainda, foi concedido à população o direito de fiscalizar a aplicação ou utilização dessas receitas.

As despesas realizadas com as atividades administrativas e, também aquelas realizadas para a execução dos objetivos ou políticas de governo são, portanto, mantidas pelo Poder Público e, por conseguinte, estão sob a competência de atuação das atividades de controle e fiscalização (BRASIL, 1988; 2013a). Desse modo, se faz necessário o controle das operações na elaboração e implementação de políticas a serem realizadas pelo governo, e também é essencial que haja transparência desde o processo de elaboração até a implementação final de cada política pública (TIMMERS, 2000).

As práticas da administração pública para a realização das atividades de Estado são reguladas por legislação, inclusive pelo *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, que determina a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Além desses princípios, os artigos 70 a 74 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, determinam que deve ser realizada a fiscalização por meio do sistema de controles interno e externo (BRASIL, 1988), para acompanhar a "correta execução do Orçamento Público e verificação do atendimento das demandas sociais" (BRASIL, 2013a).

A fiscalização pode ser realizada pela Controladoria-Geral da União, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Poderes Legislativos, Poder Judiciário, e controle próprio inerente a cada órgão estatal ou de governo, para propiciar o controle sobre as atividades administrativas, inclusive sobre as práticas adotadas na utilização, destino ou aplicação das receitas públicas (DI PIETRO, 2013).

Nesse ponto referente à fiscalização e controle das ações da Administração Pública, emerge a forma de organização ou de estruturação administrativa na qual se estabelece a governança, que se constitui de mecanismos, práticas e princípios, inclusive de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade (BRASIL, 2009a). Desse modo, evidencia-se que é no contexto da administração pública que se estabelece a

governança para possibilitar que os objetivos de Estado sejam alcançados (TIMMERS, 2000).

A governança pode ser definida como a garantia de proteção da inter-relação entre a gestão, controle e fiscalização estatal, para materializar os objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como para manter uma comunicação aberta com a população e prestação de contas para as partes interessadas (TIMMERS, 2000). Ainda pode ser definida como um processo em movimento contínuo ou dinâmico que permite o desenvolvimento político, por meio do qual, a tríade caracterizada pela população, "Estado e governo se organizam e gerem" a vívida existência pública (BRESSER-PEREIRA, 2001a, p.8).

A governança determina a qualidade das instituições públicas, eficácia na aplicação do direito e da lei e eficiência dos mecanismos que estabelecem e sustentam o funcionamento da estrutura do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001a). Desse modo, a governança pública abrange diversos objetivos, inclusive para assegurar as melhorias e maior qualidade no atendimento dos interesses da população. Para tanto, é plausível a utilização de boas práticas de governança, inclusive aquelas relacionadas ao controle, que exige comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança (BRASIL, 2014a; 2014b).

A proposta da governança não é apenas uma indicação abstrata, mas aponta para a existência de esforço para implementar os componentes de gestão ética, controles preventivos, transparência e *accountability*, por reconhecer que "a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir", para minimizar o risco de desvios de seus propósitos (BRASIL, 2017, p. 27). Neste ambiente de governança, o fomento de boas práticas para boa governação é um desafio multidimensional, porque exige esforços mútuos dos agentes de governo e população, inclusive no que refere a disseminação da cultura anticorrupção (BRASIL, 2014a; 2017).

Apesar de haver previsão de fiscalização e controle no sistema de governança pública brasileira, há a identificação de falhas ou lacunas que limitam o retorno dos recursos na forma de bens e serviços ou políticas aos seus destinatários (BRASIL, 2013a). Desse modo, verifica-se a existência de frustração da população com os serviços públicos, bem como "a redução de confiança no governo", que se reputa à diversos obstáculos que restringem a implementação e entrega efetiva e eficiente de programas ou políticas governamentais essenciais à população (BRASIL, 2016b, p. 25). Ainda, neste aspecto, a governança no setor público aponta que há necessidade de permanente

melhorias na aplicabilidade de seus mecanismos, para acompanhar a dinâmica da administração pública, e para contribuir com a expectativa de perfectibilizar a entrega de serviços à população ou destinatários.

Neste contexto, o objetivo da pesquisa é analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil.

1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Enquanto delimitação da pesquisa, a análise será realizada sobre o controle na perspectiva de boas práticas de governança recomendadas para o setor público. Isto considerando que os governos exercem o ofício de provisão de bens públicos, devem estabelecer mecanismos que possibilitem o efetivo controle para alcançar a eficiência de gestão e para a alocação de receitas públicas (BRASIL, 2009). Observa-se que "o orçamento prevê o impacto orçamentário do ano, mas não prevê qualquer controle de custos totais para os projetos" (WORLD BANK, 2009, p. 9). Neste aspecto, o controle necessita de fidelidade informacional porque "as contas do setor público retratam o papel das autoridades públicas" (SNA, 1993, p. 537). Portanto, o estudo delimita o controle de governança na perspectiva de boa prática para a materialização de política, programa ou projetos públicos a serem implementados aos destinatários.

A delimitação conceitual abrange a revisão de literatura com uma breve exposição sobre a evolução histórica da Administração Pública e de Governança, além de análise do controle e dos ciclos de políticas públicas para possibilitar o desenvolvimento da pesquisa. A partir da revisão da literatura, será possível analisar o controle na perspectiva de boa prática no ciclo de política pública. Neste sentido, a pesquisa é aderente à linha de pesquisa Planejamento e Política Públicas, estruturada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pois busca desenvolver pesquisas aplicadas para o setor público para responder de maneira mais efetiva às demandas socioeconômicas para o desenvolvimento sustentável para a atualidade.

Quanto a delimitação geográfica, por versar sobre o controle nos ciclos de políticas públicas, abrange as Administrações Públicas nas esferas nacional, estadual e local. Em relação ao marco temporal do objeto de pesquisa, constitui-se de análise de diversos materiais históricos, bem como de trabalhos produzidos a partir no início deste século, mas valorizando os materiais produzidos no último quinquênio.

1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Do ponto de vista teórico, a pesquisa se justifica pela necessidade de contínua discussão sobre evolução dos mecanismos de governança na Administração Pública, no qual está inserido o controle. De acordo com Anao (2014), as abordagens sobre a governança devem ser revisadas e melhoradas periodicamente. Além disso, o uso efetivo dos instrumentos de governança deve ser estimulado, mas como foco nas boas práticas. As boas práticas convertem os princípios básicos em recomendações objetivas, ao mesmo tempo em que elas também são recomendações para alcançar a boa governança (IBGC, 2015). Neste aspecto, os princípios também são práticas exigidas para se obter a boa governança. Esta pesquisa vem contribuir com a discussão científica dessa abordagem.

A pesquisa usa e discute aportes teóricos do controle da Administração Pública, bem como do controle de Governança na perspectiva de boas práticas em políticas públicas, voltadas à eficiência e ao atendimento das expectativas da população. Para tanto, a pesquisa realiza uma análise do controle existente na Administração Pública e na Governança, bem como sobre as boas práticas de controle para apontar a possibilidade de se reconhecer o controle na perspectiva de boas práticas nos ciclos de políticas públicas. Ademais, é por meio do controle que a Administração Pública poderá assegurar a efetiva materialização de políticas públicas.

Quanto ao ponto de vista prático, a literatura aponta que existe problemas no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, inclusive entre a interação da política com as organizações executoras. A formulação de políticas tem como foco de análise as normas e processo que estruturam a sua implementação. Ainda enfatiza os "elementos dos contextos de ação" que tem como foco "as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 102). Nesse sentido, sob o ponto de vista prático, a pesquisa busca identificar no controle os meios para minimizar esses dilemas na formulação de políticas públicas que podem reduzir os recursos e gastos na sua implementação.

Especificamente a pesquisa se insere nos objetivos da Linha de Pesquisa Planejamento e Políticas Públicas do PPGPGP, uma vez que abrange o planejamento e implementação de políticas públicas, que se materializam por meio da ação concreta dos atores sociais e de atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados. Da mesma forma, a pesquisa é aderente também ao projeto

estruturante dessa Linha de Pesquisa, intitulado Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos, pois ela busca a análise de Políticas Públicas de forma multidimensional, abordando, entre outros, o ciclo de políticas públicas e seus instrumentos e formas de controle.

A contribuição pessoal da pesquisa está na ampliação do conhecimento sobre a possibilidade de efetivar o controle na perspectiva de boa prática no ciclo de políticas públicas, o qual auxiliará na eficiência da entrega das políticas ao destinatário final, no qual se insere este pesquisador. Além disso, auxiliará no acompanhamento crítico e orientação das comunidades sobre as futuras políticas públicas a serem formuladas e implementadas no ambiente local ou onde houver possibilidade de participação do pesquisador.

1.4 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

Para cumprir a função institucional de poder público, os governos se balizam no sistema de leis com deveres e obrigações. A normatização define a competência dos governos para arrecadar, administrar, fiscalizar e controlar as receitas públicas, inclusive na alocação e utilização final das receitas públicas (BRASIL, 2012; 2013a; SILVA, 1992). Esses recursos são "para a prestação de serviços aos cidadãos e outros destinatários", portanto, os governos e entidades públicas são os responsáveis pela sua gestão e utilização que devem ser sob os fundamentos da boa governança (IFAC, 2013, p. 8).

Neste aspecto, a pesquisa pauta-se na existência de falhas na Administração Pública que ensejam a insatisfação da população na entrega de serviços aos destinatários. Essa "insatisfação dos cidadãos com os serviços públicos é notória e existem obstáculos que limitam a entrega efetiva e eficiente de programas-chave de governo, resultando na diminuição da confiança no governo", bem como lacunas na implementação de políticas públicas (BRASIL, 2016b, p. 25). Para acompanhar a correta execução do orçamento público e verificar o cumprimento da legislação, foi instituído o controle da administração pública. No entanto, em razão de diversos motivos o controle não se efetiva (BRASIL, 2013a). Neste contexto, "uma governança efetiva pode fazer uma diferença real no desempenho das entidades do setor público e nos resultados buscados pelo governo" (ANAO, 2014, p. 1). Evidencia-se dessas afirmações que a relação entre a arrecadação, aplicação de receitas e prestação de contas se estabelece no âmbito da efetivação do

controle, no entanto, identificam-se falhas no controle (BRASIL, 2012; 2013a; 2016b; WORLD BANK, 1992).

Nesta pesquisa, o controle será analisado em todo o ciclo das políticas públicas. É reconhecido na literatura que existem problemas na implementação das políticas públicas. Essa pesquisa parte do pressuposto de que "tais 'problemas' são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103). Portanto, a análise é centrada sobre o controle na perspectiva de boa prática para buscar reduzir as lacunas existentes no ciclo de políticas públicas. Usualmente, o controle não é visto, na literatura, como boa prática, mas apenas como princípio. Esta pesquisa pretende contribuir com a discussão nesta perspectiva.

Neste sentido, a pergunta que incita esta pesquisa é:

Como o controle de governança poderá ser considerado uma boa prática na materialização de políticas públicas na administração pública do Brasil?

1.5 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos geral e específicos.

1.5.1 Objetivo Geral

Analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil.

1.5.2 Objetivos Específicos

1. Caracterizar o papel do controle na administração pública;
2. Reconhecer o controle de governança na administração pública;
3. Examinar o uso do controle de governança como boa prática no ciclo de política públicas.

1.6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho tem como base a pesquisa bibliográfica e documental. É bibliográfica porque proporciona conhecimento abrangente e geral de bibliografias disponíveis por meio de publicações que se relacionam com o tema objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Ainda afirmam as Autoras, que esse procedimento possibilita ao pesquisador o contato imediato com as contribuições científicas de outros autores, propiciando o exame do tema sob diversos enfoques ou abordagens.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida "com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos" para permitir uma maior amplitude sobre os dados da pesquisa (GIL, 2002, p. 44). Ainda é caracterizada como pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, porque abrange bibliografias já publicadas em relação ao tema de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Essa modalidade de pesquisa refere-se a "um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema" (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158).

A pesquisa também é documental, por compreender a exploração de diversas e dispersas fontes documentais que ainda não receberam "tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa" (GIL, 2002, p. 45). A característica da pesquisa documental é identificada quando "a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias" (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 74).

Essas bases conceituais sobre as técnicas de pesquisas bibliográfica e documental, permitem evidenciar que a escolha está na amplitude de particularidades que possibilita o pesquisador ter contato com o material disponibilizado e se inserir no âmbito do conhecimento de domínio público, e neste sentido, apresentaram-se adequadas à pretensão e objetivos da pesquisa.

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa está dividida em quatro capítulos que se imbricam ou que se interligam um com ou outro de forma coesa, que possibilitam a análise inter-relacionada com o objetivo de se atingir a finalidade da proposta. Os temas em estudo têm influência mútua e propiciam a elucidação conjuntural da proposta objeto de estudo, e permitem a

apresentação de conhecimento extensivo e aprofundado sobre a realidade e aplicabilidade prática.

O capítulo inicial é composto de introdução para apresentar o tema da pesquisa, da delimitação teórica e espacial, do problema a ser respondido por meio da pesquisa, e dos objetivos que se pretende alcançar por meio da pesquisa. Ao final, serão apresentadas as justificativas teóricas e práticas no que se refere à pesquisa, e as escolhas metodológicas que possibilitarão a responder a pergunta problema que se concretiza na pacificação do alcance dos objetivos que compõem o objeto de pesquisa.

O segundo capítulo versa sobre o referencial teórico, por meio do qual serão apresentas a evolução histórica, bem como os conceitos de governança que são essenciais para possibilitar ao leitor o conhecimento conceitual, as características e soluções apresentadas por meio desse modelo de governação. A imprescindível relevância desta apresentação se assenta na compreensão de que todos os demais capítulos temáticos estão mutuamente interligados. Desse modo, faz-se necessário apontar as possibilidades de análises capazes de enfrentar a problemática.

No terceiro capítulo é a apresentada a metodologia da pesquisa, ou caminho metodológico utilizado para se buscar atingir o objetivo geral da pesquisa. No quarto, são apresentados e analisados os resultados da pesquisa. No quinto capítulo são feitas as considerações finais do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo são apresentadas as análises dos conceitos obtidos pela investigação bibliográfica e documental que serão aplicados na caracterização da pesquisa. O referencial teórico está dividido em quatro partes, quais sejam: Estado, Governo e Administração Pública; Governança Pública; Governança e Boas Práticas; Políticas Públicas.

2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para este capítulo é apresentada uma breve abordagem sobre o Estado e Governo, bem como são abordados os temas relativos a Administração Pública, envolvendo a *New Public Management* ou nova gestão pública e o modelo gerencial. Compreende-se que estes temas são necessários para possibilitar o embasamento da pesquisa, pelo fato de que propiciam a assimilação sobre a governança e o controle como boas práticas na Administração Pública do Brasil.

2.1.1 Origem do Estado

O estudo aponta que nos primórdios, naqueles lugares nos quais as pessoas viviam em pequenas famílias, a prática do roubo e espoliação era uma ocupação legítima, e por ser essa prática aceitável pela lei da natureza, considerava-se que quanto maior fosse a espoliação alcançada, maior também seria a honra adquirida pelo espoliador (HOBBES, 2014). Ainda afirma o Autor, que esse era o direito de natureza, o qual se refere ao direito de sobrevivência, bem como declara que o estado primitivo se referia a liberdade de se utilizar do poder individual para preservar a vida, no qual está a fonte de justiça e onde a utilidade era a medida do direito, no entanto, com ausência de um poder estatal soberano.

A multidão natural convivia com a constante ameaça e insegurança, e dessas ocorrências principiou a inspiração de renúncia do estado primitivo para inaugurar uma associação de pessoas para a finalidade de manter e preservar a segurança de direitos e harmonia do grupo (HOBBES, 2014). Esse estímulo para a renúncia do estado primitivo ou direito de natureza teria também por finalidade a preservação e garantia dos direitos individuais, bem como para estabelecer benefícios e satisfação de vida (HOBBES, 2014). Desse modo, para o Autor, a condição do homem no estado natural embasa a necessidade contratualista para a efetivação do Estado.

Na concepção de transferência mútua de direitos, denominada de contrato, a multidão se transformaria em uma só pessoa a partir do momento que passasse a ser representada por somente uma pessoa ou assembleia. Para alcançar esse objetivo, deveria existir o consentimento do todo que constituía a multidão, porque é a unidade concebida pelo representante que faz com que a pessoa seja una, ou seja, é quando uma multidão ou população, por meio da representação se transforma em uma só pessoa Essa noção de unicidade deriva do fato de que, aquele que representa a fala de outrem, é uma pessoa fictícia que pratica ações por autoridade da representação, e esta autoridade é compreendida como o direito de praticar qualquer ação em nome de outrem (HOBBES, 2014).

Para esse conceito de contrato, a liberdade individual seria entregue ao soberano para que por meio do poder unívoco pudesse a administrar, controlar e corrigir posturas inadequadas, bem como garantir a paz, prosperidade e desenvolvimento sadio da vida em sociedade. Nesse sentido, a associação constitui-se num corpo moral e coletivo, denominado de povo, para representar todos os membros por meio de um ato unificado de vontade (HOBBES, 2014). Desse modo, com a instituição de um Estado de governo é que passa existir a personificação e respectiva representação, para obrigar a todos os representados (HOBBES, 2014).

A concepção de Estado é encontrada nos antigos estudos greco-romanos, mas apesar de faltar-lhes o rigor de método exigido pela hodierna compreensão cientifica, observa-se a existência de sinalizada preocupação da população para instituir um Estado para melhorar e beneficiar a forma de convivência social (DALLARI, 1998). Não há consenso entre os historiadores sobre o nascimento do Estado. Para alguns autores, o Estado surgiu da dissolução da comunidade primitiva estabelecida por laços familiares para a formação de comunidades ampliadas e composta pela união de diversos grupos, por razões de sobrevivência e defesa, enquanto que para outros, o surgimento está no marco da idade moderna, mas a tese predominante é o marco jusnaturalista (BOBBIO, 2007).

A doutrina estabelecida sobre os direitos naturais pertencentes ao indivíduo precede a formação de qualquer sociedade política, a qual se caracteriza por sua estrutura de poder. Essa forma de organização foi compreendida “como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo” (BOBBIO, 2007, p. 64). Portanto, essa sociedade política denomina-se de Estado (DALLARI, 1998). No sentido de sociedade política permanente, a aparição do Estado

ocorreu no século XVI, por meio da obra intitulada de “O Príncipe”, de Maquiavel, na qual faz referência às comunidades formadas pelas cidades-estado (CARVALHO FILHO, 2015).

Para o nascimento do Estado, que se constitui dos elementos indispensáveis de povo, território e soberania, deve haver uma concordância por meio de um pacto realizado pela multidão ou população, para que os indivíduos, sem exceção, sejam representados de forma unificada, com a finalidade de proteção e preservação da paz social (HOBBES, 2014). Neste aspecto, considera-se o Estado como uma atividade política, que se constitui numa grande associação, para determinar a escolha de objetivos a serem executados com o propósito de alcançar determinada finalidade direcionada à população (BASTOS, 2000).

Por meio do discurso hobbesiano, de que o Estado é concebido como um contrato para superar o estado de natureza do indivíduo, tem-se a proposição sistematizada da fase do postulado contratualista (DALLARI, 1998). Sob esta perspectiva, evidencia-se que é por meio da instituição do Estado que emanam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder foi concedido mediante o consentimento da população, e, por conseguinte, a população obriga-se a reconhecer os atos e decisões praticadas por aquele que o representa (HOBBES, 2014).

O contrato social refere-se, portanto, a uma deliberação conjunta e indissociável da população para conceber ou formar a sociedade civil e o Estado, bem como para estabelecer e alcançar um objetivo comum. (BITTAR, 2011). Nesse aspecto, o Estado consiste na razão de existência do governo para materializar a vontade geral da população (ROUSSEAU, 2006). Para a democracia, o Estado e sociedade formam a indissociável completude deste todo indivisível (BRESSER-PEREIRA, 1995; 1995b; 1998).

A vida em sociedade proporcionou diversos benefícios às pessoas, e para mantê-los e preservá-los, passou a compartilhar esforços comuns que demandavam a coordenação de outrem. Essa coordenação somente era eficiente quando o grupo espontaneamente aceitava e cooperava, e desse modo, surgiu a concepção da união para atingir sua finalidade que é o bem comum (BITTAR, 2011). Essa sociedade natural não possuía, entretanto, a força coercitiva para manter e preservar a harmonia entre o grupo. Desse modo, surgiu a necessidade de se instituir uma figura abstrata com o poder de regular as ações do grupo, que se denominou de Estado (BITTAR, 2011; DALLARI, 1998).

A origem do Estado, pelo viés da sociologia, é explicada por meio da constituição das sociedades políticas primitivas. Já pela interpretação histórica, o Estado é

a consequência da evolução do poder político. No que se refere à doutrina, são diversas as terias que justificam a origem do Estado, como o sedentarismo econômico, o rito religioso, as necessidades técnicas de guerra (SILVEIRA NETO, 1978). Desse modo, a formação do Estado não tem uma única origem e são diversas as teorias sobre a sua existência.

2.1.2 A evolução e conceitos de Estado

O termo “Estado”, segundo Dallari (1998), vem do latim *status*, que significa estar firme, no sentido de uma situação de permanente convivência unida à sociedade política. Para Morais (2011), o vocábulo "Estado" deriva do latim *status*, e significa ordem, estado. Ainda afirma que na Grécia era utilizada a expressão *polis* para denominar a sociedade política. Para os romanos, o termo usado era *civitas*. Na Idade Média eram utilizados os termos principado, reino, “enquanto os povos germânicos empregavam os termos *reiche*, *staat*” (MORAIS, 2011, p. 2).

Para Dallari (1998), a *polis* era vista como uma instituição natural, necessária e decorrente da própria natureza humana, que tinha como principal finalidade manter em segurança a vida social, instituir um código de convivência entre as pessoas e promover o bem-estar coletivo. Ainda aponta que a denominação de Estado requer sempre uma releitura sobre o que realmente representa, pelo fato de que deve ter a vocação para resolver as necessidades das pessoas que são seus integrantes (DALLARI, 1998).

Existem determinadas características no ambiente histórico que podem diferenciar os Estados em cada época. O Estado moderno se desponta da possibilidade de se estabelecer determinados modelos de Estado, e exsurge de fatos históricos, porque os fenômenos sociais possuem características que diferenciam os Estados. Ainda que possuísse fenômenos sociais com características semelhantes, os meios científicos possibilitam o seu isolamento sem perder a noção de unidade e continuidade, sob os aspectos individuais (DALLARI, 1998). Ainda afirma que é possível segregar uma parcela do individual em relação ao geral, com a prevalência do geral para o particular.

Esse modelo permite alcançar a compreensão dos modelos de Estado particulares, considerando-se as suas respectivas peculiaridades históricas, políticas e jurídicas, inclusive permite a observação de que cada Estado não está isolado dos outros Estados, mas interage em um contexto global de evolução dos modelos de Estado. Para Matias-Pereira (2010, p. 39), é do Estado Moderno que exsurge o Estado Democrático no século XVIII, “por meio da imposição dos valores fundamentais da pessoa humana, da

exigência de organização e funcionamento do Estado enquanto ente protetor daqueles valores". A teoria geral do Estado se funda na busca por elementos particulares do Estado, e sua congruência com os demais Estados. Neste aspecto, a doutrina tem por objetivo apontar um modelo de classificação do Estado, adotando uma ordem cronológica, da qual se extrai o Estado Antigo, o Estado Grego, o Estado Romano, o Estado Medieval e o Estado Moderno (DALLARI, 1998). O Quadro 1 traz as fases e principais características do Estado, com base nas diversas literaturas objeto de estudo.

Quadro 1 - Fases e Principais características do Estado.

Fases do Estado	Autores	Características
Teorias principais	Dallari, 1998; Bobbio, 2007	. Formação de modo natural ou espontânea. . Por vontade de algumas pessoas ou por todas as pessoas.
Direito de natureza	Hobbes, 2014	. Direito de sobrevivência exercido pelo poder individual.
Contrato social	Hobbes, 2014	. O Representante do povo exerce o poder, administra, controla e corrige os comportamentos sociais e garante a paz, prosperidade e o desenvolvimento social.
Estado Antigo	Dallari, 1998	. Natureza unitária: Não admite qualquer divisão de territórios ou de funções. . Religiosidade: O poder emana da vontade divina. A autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo se afirmavam como expressão da vontade de um poder divino.
Estado Grego	Dallari, 1998; Silveira Neto, 1978	. Possui determinadas características fundamentais comuns para todos os Estados que floresceram entre os povos helênicos. Características: . *Polis*: Sociedade política de maior expressão. . Democracia formal.
Estado Romano	Dallari, 1998; Silveira Neto, 1978	. Surge de um pequeno grupamento humano no primeiro império mundial. A cidade designava a comunidade. . O *status* significava a capacidade jurídica, e havia três tipos: *libertatis*, *civitatis* e *familiae*. Apenas o patrício, detinha os três *status* ou capacidade jurídica plena. . Base familiar de organização. . Cristianismo.
Estado Medieval	Dallari, 1998; Azambuja, 1962	. Período instável e heterogêneo. Transição entre a rígida e bem definida organização romana e o Estado Moderno. As suas características são: . Cristianismo. . Invasão dos bárbaros e imposição da força. . Feudalismo
Estado Moderno	Dallari, 1998; Matias-Pereira, 2010	. Surgiu com o absolutismo. Dessa fase remanesceram o Estado liberal, a crise do Estado liberal e o Estado democrático liberal. Principais características: . Soberania do Estado: Não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade. . Território: Espaço geográfico que delimita a ação do Estado. . Povo (nacional): Pessoas que possuem vinculo jurídico com o Estado.

Fonte: Autoria própria (2018).

Apresentada a evolução das fases do Estado, passa-se a apontar sobre os conceitos de Estado. A pesquisa aponta que dentre os diversos conceitos atribuídos ao

Estado, como ordem jurídica (DALLARI, 1998, p. 118), corporação de um povo (BONAVIDES, 1983, p. 56), ordenação jurídica (RUFFIA, 1984, p. 115), é possível verificar a existência de três elementos constitutivos, que são o povo, território e soberania ou governo. Identifica-se que o Estado é um ente abstrato e sujeito de direitos que se constitui de três elementos originários e indissociáveis, que são o povo, território e governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo (MEIRELLES, 2010).

Essas afirmações são corroboradas por Dallari (1998), ao expressar que a compreensão do Estado como uma sociedade política, para que haja o seu reconhecimento e identificação há necessidade da existência de três elementos formadores que são o povo, território e soberania. Os elementos e principais características de formação do Estado são apontados no Quadro 2.

Quadro 2 – Elementos e Principais características do Estado

Autores	Elementos do Estado	Características de formação do Estado
Bonavides (1983); Figueiredo (1993); Dallari (1998); Meirelles (2010)	Povo	Aquele que confere ao Estado o seu poder regulamentar.
	Território	Identificado pelo espaço territorial do Estado e a delimitação de suas fronteiras.
	Soberania	O exercício do poder pelo Estado sobre aquele território e para obediência daquela população.

Fonte: Autoria própria (2018).

Silveira Neto (1978, p. 42) aduz que "nem sempre estes elementos tiveram a mesma importância através dos tempos", quando as fronteiras eram pouco precisas, o que predominava não era o território, mas o "sentido populacional ou comunitário". Já na Idade Média o território sinalizava para a noção de poder político, assemelhando-se ao direito de propriedade. Meirelles (2010, p. 61) considera esses três elementos como originários e indissociáveis, ou, nas palavras de Burdeau (1957, p. 124), "condições para a existência do Estado".

Para Figueiredo (1993, p.40), o povo, como elemento pessoal do Estado, refere-se ao "conjunto de pessoas que detêm poder político", enquanto que para Azambuja (1962, p.23), "é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis, são os súditos, os cidadãos de um mesmo Estado". O território é a base física do Estado (FIGUEIREDO, 1993). Na visão de Silveira Neto (1978, p.47), "se não é essencial pelo menos é necessária

a existência do grupo político organizado, pois o Estado moderno é eminentemente territorial".

No que se refere a soberania, houve variação conforme as circunstâncias políticas de cada época. Na antiguidade e início da Idade Média, o conceito de soberania vinculou-se às doutrinas teocráticas do soberano. Após esse período passou a designar uma posição de superioridade existente no sistema hierárquico (FIGUEIREDO, 1993). Para Meirelles (2010, p. 61), ao referir-se sobre a soberania, afirma que "não há nem pode haver Estado independente sem soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo, e de fazer cumprir suas decisões inclusive pela força, se for necessário". No momento atual, "o Direito incorpora a teoria da soberania e tenta compatibilizá-la aos problemas de hoje" (FIGUEIREDO, 1993, p. 35).

Neste contexto está o vocábulo "Estado", que se impôs pela sua propagação e prestígio a partir de 1513, quando Nicolau Maquiavel publicou sua obra *O Príncipe*, na qual foi descrito que "todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados" (MAQUIAVEL, 2007, p. 31). Ainda acrescenta que nos Estados, "a suprema autoridade reúne-se na pessoa do príncipe (MAQUIAVEL, 2007, p. 54). Esse termo sofreu evolução, inclusive para designar como "a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando" (BOBBIO, 2007, p. 66).

Para Dallari (1998), existem dois grandes grupos de teorias que buscam explicar a formação do Estado, citando as teorias daqueles que afirmam sobre a formação do Estado de forma natural ou espontânea, mas que entre essas teorias não existe coincidência quanto à causa, mas têm em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente e não por um ato estritamente voluntário. Já as teorias daqueles que defendem a formação contratual do Estado apresentam, em comum, a crença de que foi a vontade de algumas pessoas, ou então de todas as pessoas, que levou à criação do Estado. Os adeptos da formação contratual da sociedade, de um modo geral, são os que defendem a tese da criação contratualista (DALLARI, 1998).

Para a existência de um Estado sob a ótica de uma definição formal e instrumental, a condição necessária e suficiente para a existência de um Estado é que sobre um determinado território tenha sido constituído um poder que tenha condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes que vinculam todos aqueles que vivem naquele território, e que sejam efetivamente cumpridos pela grande maioria dos

destinatários e em grande parte dos casos em que a obediência é requisitada (BOBBIO, 2007). Ainda complementa que “sejam quais forem as decisões, isto não quer dizer que o poder estatal não tenha limites”. (BOBBIO, 2007, p.95).

Sob a ótica naturalista de Estado, acima do direito positivo, contingente, variável, estabelecido pela vontade dos homens, existe um direito natural, imutável e absoluto, independentemente do tempo e do espaço decorrentes da própria natureza humana, alheio e superior à vontade do soberano (MALUF, 2007). Essa visão contratualista de Estado, segundo Grotius, é definida como “uma sociedade perfeita de homens livres que têm por finalidade a regulamentação do direito e a consecução do bem-estar coletivo” (MALUF, 2007. p. 56).

A visão contratualista aponta para a existência de diversas doutrinas, dentre as quais, de que o Estado deriva do acordo de vontades, em que cada pessoa cede uma fração de seus direitos individuais em prol de todo o grupo (MORAIS, 2011). Hobbes (2014) defende o estado natural e o estado político. No estado natural, o poder de cada pessoa é medido pela sua força efetiva, e por meio da qual, o mais forte supera o mais fraco, e atribui esse fato por ser o homem o lobo do próprio homem, por ser movido por interesse, e que se socializou apenas para manter a sua integridade. Já no Estado político ou de governo, a pessoa não busca apenas satisfazer sua natureza, mas também é movida pela vaidade, na qual existe o desejo de submissão da outra pessoa, e que somente o Estado poderá garantir a liberdade e a integridade das pessoas que integram o Estado. Nesse contexto, todas as pessoas precisam ceder parte de seus direitos a outrem ou a uma associação de pessoas, para que em coletividade se encarreguem de conter o “estado de guerra mútua” (MALUF, 2007, p. 64).

O poder político inicia a sua identificação com o exercício da força, e passa a ser determinado como aquele poder que, para obter os efeitos desejados, exerce o direito da força para a constrição física, embora seja em casos extremos, mas sendo essa “a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente” (BOBBIO, 2007, p. 80). Desse modo, a finalidade do Estado era policiar a natureza humana e conceder coesão ao Estado sob a proteção dessa figura absoluta, e, portanto, somente o Estado poderia garantir a paz e fazer cumprir a lei natural (BOBBIO, 2007).

A visão contratualista de Rousseau, aponta que o tema da liberdade como autonomia, ou da liberdade definida como obediência das pessoas à lei é “um dos argumentos principais, se não o principal, em favor da democracia frente a todas as demais formas de governo” (BOBBIO, 2007, p. 145). Na medida em que as pessoas conquistam o

direito de participar da vida política, haverá o avanço da democracia, além de existir determinadas capacidades de cada pessoa que somente podem ser desenvolvidas se estiverem presentes os princípios democráticos (BOBBIO, 2007).

Para Rousseau, o Estado representa a liberdade e justiça, além de garantir os direitos individuais, em razão da própria natureza do poder político e de seu exercício democrático. Nessa visão, a vontade geral tem por propósito a realização do bem comum, sendo essa vontade inalienável e indivisível (MORAIS, 2011). Ainda a República representa um Estado regido por leis mediante a preservação da democracia e forma ideal de governo (BOBBIO, 2007).

As evidências apontam que existe uma grande variedade de bases conceituais para identificar o Estado, no entanto, segundo Dallari (1998), esses conceitos ou podem enfatizar a um elemento real vinculado à noção de força ou pode realçar a sua natureza jurídica, fundado na noção de ordem. Os conceitos que se vinculam à noção de força, e que poderiam ser classificados como políticos, admitem o enquadramento jurídico. Já as teorias de viés jurídico, não se afastam da força do Estado, portanto, essas teorias conceituais se complementam. Ainda as evidências sobre a sua evolução apontam que "o Estado é formado e permanentemente reformado pela sociedade para que esta seja regulada por ele" (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.130), em razão de seus valores, ou corporativamente, em função de seus interesses.

O termo "Estado", para Silveira Neto (1978, p.38), "indica um modo de ser de uma sociedade, uma forma com que se apresenta o poder, e assim a palavra, como em muitos outros casos, explica a instituição". O conceito de Estado pode ser referido como "o povo politicamente organizado" (MORAIS, 2011, p. 2). O "Estado é um ente personalizado, apresentando-se não apenas exteriormente, nas relações internacionais, como internamente, neste caso como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica" (CARVALHO FILHO, 2015, p. 2).

Ainda o Estado pode referir-se ao conjunto de instituições permanentes, como os órgãos legislativos, judiciário, exército e outras "que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo" (HÖFLING, 2001, p. 31). Portanto, o Estado é composto de Poderes, que são os seguimentos estruturais que permitem a divisão do poder geral e abstrato decorrente de sua soberania, e, por conseguinte, permitem a execução de determinadas funções (CARVALHO FILHO, 2015).

Destas evidências, verifica-se que o Estado se constitui como pessoa jurídica, mas materializa a sua vontade por meio de seus agentes, que são pessoas físicas

(CARVALHO FILHO, 2015). A vontade do Estado se apresenta e se manifesta por meio dos Poderes instituídos, mas se realiza por meio de seus agentes (MEIRELLES, 2010). Desse modo, “o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc.” (BOBBIO, 2007, p. 55). Nessa forma estruturada, o Estado se obriga a responder às pressões políticas e conjunturais, bem como às reivindicações de diversos grupos de pressão, especialmente, às demandas sociais (BOBBIO, 2007).

Evidencia-se que nesta forma de representação, concede-se ao Estado o direito de instituir um governo para governar, bem como o direito de recolher impostos e designar autoridades para administrar a justiça (HOBBES, 2007). A mantença do Estado se estabiliza por meio de arrecadação de recursos da população, inclusive de forma coercitiva, para a aplicação e realização da gestão (BASTOS, 2000). Nesta forma de organização, a competência e limites para o Estado atuar e materializar a representação legitimada pela outorga da população, estão precipuamente definidos na carta constitutiva, a qual concede também o poder para legislar e tributar a população e implementar políticas (BRESSER-PEREIRA, 1995a; 1995b).

Ao término da conceituação de Estado, compreende ser essencial apontar a função do Estado, para possibilitar o raciocínio logico que conduzirá para atender aos objetivos e pergunta de pesquisa.

2.1.3 Formas de Estado

A concepção sobre as formas de Estado, para Dallari (1998), indica que se referem à divisão espacial do poder, e também a forma como ocorre a distribuição geográfica do poder no território do Estado. Os Estados podem ser Unitários ou Federais. As formas e principais características de Estado são apontas no Quadro 3.

Quadro 3 - Formas e Principais características do Estado

Formas de Estado	Autores	Principais características
Estados Unitários	DALLARI, 1998	. Centralização política e administrativa. As unidades de poder se reportam ao poder central. Não existem subdivisões com autonomia político-administrativa.
Estados Federais	DDALLARI, 1998	. Descentralização e divisão em estados-membros ou províncias. Existe autonomia política e administrativa dos entes federativos. . A Base jurídica é a uma Constituição rígida. Proibida a dissolução e secessão. . Soberania do Estado Federal. Autonomia política e administrativa dos Estados-Membros e Municípios. . Distribuição de competências e rendas. . Poder político compartilhado. Não há hierarquia entre os entes federativos. . Poder Legislativo bicameral. . Forma de Estado Federativa.

Fonte: Autoria própria (2018).

No que se refere à Federação, ela pode ser definida como a forma de Estado pactuada por meio de uma Constituição. Caracteriza-se pela união indissolúvel de Estados, mas mantém a autonomia política e administrativa, com repartição de competências e rendas (DALLARI, 1998). Esse autor aduz ainda que a Federação pode ser centrípeta, que se refere a união dos Estados em busca dos benefícios da centralização, ou ainda pode ser centrífuga, quando o Estado promove a descentralização e moderação do poder (DALLARI, 1998).

2.1.4 O Estado de Direito

Na concepção de Dallari (1998), o Estado de Direito surgiu a partir da segunda metade do século XIX sob forte influência do Iluminismo e revoluções liberais. Ainda aponta que a transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito foi fundada no ideário de Rousseau sobre os conceitos de soberania popular e vontade da maioria, bem como na conclusão de Montesquieu de que o homem é propenso a abusar do poder. Desse modo, faz-se necessário o controle do poder político, com a separação desses poderes em diferentes funções. Sob a ótica de Canotilho (2003), as principais características do Estado de Direito são:

- Separação entre os poderes para garantia do controle;
- Limitação do poder político;
- Submissão do Estado ao ordenamento jurídico;
- Garantia dos direitos e liberdades individuais;
- Presunção da soberania popular.

Ainda segundo Canotilho (2003, p. 94-95), o Estado de Direito contempla as ideias de garantia de proibição do exercício arbitrário do poder, a exigência de normas públicas claras e consistentes, bem como a existência de tribunais acessíveis e estruturados para ouvir e determinar as múltiplas reivindicações legais.

2.1.5 O Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático tem suas raízes no Estado Moderno surgido no século XVIII, e decorre da imposição dos valores fundamentais da pessoa humana, bem como da exigência de organização e funcionamento do Estado como protetor daqueles valores (DALLARI, 1998; MATIAS-PEREIRA, 2010). Para Dallari (1998, p.54), o Estado Democrático decorreu das lutas contra o absolutismo sob a égide de “três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático". Esses movimentos são a Revolução Inglesa, com seu ápice no Bill of Rights de 1689 ou declaração de direitos, a Revolução Americana, com os princípios expressos na Declaração de Independência em 1776, bem como a Revolução Francesa, com seus princípios consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 (DALLARI, 1998, p.54).

A concepção sobre o surgimento do Estado Democrático aponta que esses movimentos determinaram e consolidaram o conceito de Estado Democrático, e para o momento atual, são elencados como a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 1998). As principais características do Estado Democrático são (DALLARI, 1998; FERREIRA FILHO, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010):

- Supremacia da Constituição;
- Organização democrática da sociedade;
- Imposição dos valores fundamentais à pessoa;
- Exigência de organização e funcionamento do Estado enquanto protetor dos valores à pessoa;
- Submissão às leis e aos princípios constitucionais;
- Legitimidade do poder político e legitimação desse poder político.

No que se refere ao constitucionalismo, Ferreira Filho (2009, p.43) afirma que a democracia é por excelência o “princípio de atribuição de poder adotado pelo

constitucionalismo". Ainda aduz que existe uma "crença numa simbiose entre constitucionalismo e democracia, democracia e constitucionalismo", de tal forma que o estabelecimento de uma Constituição é percebido como sinônimo da "instituição da democracia e a instituição de democracia passa pela adoção da Constituição". Nesta perspectiva a democracia contempla o princípio da soberania popular, sendo o povo a fonte de todo o poder, bem como o princípio da representatividade, por meio da qual o povo não exerce o poder diretamente, mas por meio de seus representantes (FERREIRA FILHO, 2009).

Para Ferreira Filho (2009), existe determinado consenso de que é na presença de um Estado Democrático de Direito que floresce a noção de cidadania, que é composta de três dimensões básicas, que são a dimensão ativa de cidadania, que se refere ao direito de votar e participar da vida política; a dimensão passiva, que consiste na elegibilidade ou no direito de ser votado; bem como o princípio da limitação do poder, que reconhece que o poder deve ser limitado por freios e contrapesos por reconhecer a primazia dos direitos fundamentais dos cidadãos (FERREIRA FILHO, 2009).

2.1.6 A finalidade ou papel do Estado

A finalidade do Estado é de grande importância prática. A concepção completa do que seja o Estado possibilita a compreensão sobre os seus fins (DALLARI, 1998). Esse autor acrescenta que o Estado, como sociedade política, tem uma finalidade geral, que é constituir-se como meio para que as pessoas e as demais sociedades consigam alcançar os seus fins particulares, portanto, conclui-se que o fim do Estado é o bem comum (DALLARI, 1998). Pode se afirmar que o Estado é um meio para o homem realizar sua felicidade social, é um sistema para conseguir a paz e prosperidade. O Estado tem fins, mas não é um fim em si mesmo (AZAMBUJA, 1962). Esse autor aduz ainda que o fim do Estado é promover o bem público.

A atual compreensão sobre os fins ou papel do Estado, deriva de sua evolução, assim como ocorreu com as suas fases de evolução histórica (SILVEIRA NETO, 1978). A percepção sobre papel do Estado teve algumas nuances, sendo que na antiguidade teve aqueles que apontaram que passou de realização da justiça, para proporcionar o alcance de um bem material e ético. Já na idade média alguns apontaram que o papel do Estado transitou entre o bem espiritual e o bem material, enquanto que a partir do século XIX, o Estado foi considerado como aquele que efetivava a suprema moralidade. Na

concepção de Spinoza, o papel do Estado era manter a liberdade espiritual, para Locke era para manter a defesa da propriedade e para Kant era o mantenedor da ordem jurídica (SILVEIRA NETO, 1978).

Essas noções históricas sobre o papel do Estado, são partes integrantes de um conjunto de necessidades sociais. O atendimento do bem comum não se refere a uma espécie particular de bens, mas indica “um conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidades que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 1998, p. 24). No conteúdo deste conjunto estão tanto os elementos materiais como morais, tanto a prosperidade econômica como o bem-estar da população, ordem, segurança e progresso (AZAMBUJA, 1962).

É de se observar que o direito privado contém normas de interesse individual, enquanto que direito público contém normas de interesse público (DI PIETRO, 2013). Mesmo se utilizando do direito privado, em razão de suas prerrogativas, o Estado derroga parte do direito comum, que envolve toda a coletividade “na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público” (DI PIETRO, 2013, p. 61). Desse modo, existe distinção entre o bem comum e os bens individuais, isso porque “os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais” (DI PIETRO, 2013, p. 66). Portanto, os indivíduos têm o dever de cooperação para a sua realização, cumprindo a obrigações e deveres impostos pelo Estado (AZAMBUJA, 1962).

A norma do de direito público sempre permitirá o uso do direito comum para permitir o alcance da finalidade do Estado e preservar os direitos dos administrados e limitar a atuação do Poder Público (DI PIETRO, 2013). Para Dallari (1998, p. 127), em razão de diversos interesses existentes na sociedade, “todo Estado implica em um entrelaçamento de situações, de relações, de comportamentos, de justificativas, de objetivos, que compreende aspectos jurídicos, mas que contém, ao mesmo tempo, um indissociável conteúdo político”. Desse modo, o Estado é um espaço púbico para o exercício da cidadania, e que a construção deste espaço "exige uma ética que valorize a solução coletiva e a construção da sociedade com relações que se baseiem na cidadania e na igualdade" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 66).

Em decorrência dos diversos interesses da população e dos múltiplos agentes envolvidos, é essencial tratar dos componentes por meio do interesse público que se estabelece no direito e na política (DALLARI, 1998). O componente político é natural e necessário para a população, mesmo que haja variação de seu conteúdo, isso porque as sociedades se modificam e suas exigências variam de acordo com os interesses ou novas

demandas de cada período histórico (AZAMBUJA, 1962). Para Justen Filho (2005), aqueles que exercem o poder político, têm o controle da sociedade, e por meio do exercício do poder, têm os meios de impor sua vontade e interesses sobre as pessoas.

Os componentes sociais, que sofrem variações de acordo com a formação e desenvolvimento socioeconômico de cada Estado, o jurídico, enquanto estabelecimento da ordem jurídica, e o político, no qual aparece o problema da finalidade do governo em decorrência dos sistemas culturais, são indissociáveis no Estado (REALE, 2002). Neste contexto, o caráter jurídico que se assenta a norma de direito do Estado, é essencial para impedir a redução da supremacia do interesse público, que por outras palavras significa o desvio de finalidade no uso do Estado em prol de interesses particulares (MEIRELLLES, 2010).

O componente social e político do Estado é enaltecido por Di Pietro (2013, p. 66), ao afirmar que "em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender as necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público", para atender as necessidades coletivas e abranger, além da ordem pública, a ordem econômica e social. Em nome dos interesses públicos é cabível ao Estado tutelar as mais diversas necessidades coletivas (DI PIETRO, 2013). Ainda neste contexto, faz-se necessário apresentar outro componente do Estado, que é governo, mas aponta-se que apesar de estabelecer profundas relações um com o outro, não se confundem e há diferença entre Estado e Governo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O funcionamento do Estado é pautado pelo direito, que é uma norma, mas essa norma não é concebida em si mesma ou por si mesma, sem um conteúdo social, sem valores que nela se materializam e que por ela queremos ver realizados (SILVEIRA NETO, 1978). Desse modo, deve ser conhecido quem estabelece ou produz a norma, que para Di Pietro (2013), é o governo.

A regra, a norma, o direito estabelecido espelha, portanto, "um fenômeno cultural", exigências e condições de uma determinada sociedade em uma determinada época (SILVEIRA NETO, 1978, p.156), isto porque o governo, no uso de seu poder decisório sobre onde agir ou não agir, é permeável de influências externas e internas, e, por conseguinte, sofre a influência de "grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo" (SOUZA, 2006, p. 27). Na concepção de Frey (2000), para que uma decisão de governo seja efetivamente transformada em política pública, objetivando o

interesse público, ela parte do pressuposto de que haverá um processo de reações e expectativas das pessoas afetadas, bem como haverá etapas de conflito e de consenso entre o processo de decisão e de sua implementação.

Por tratar-se de interesse próprio da coletividade, faz-se necessário o trânsito da decisão por várias instâncias a fim de preservá-lo (SOUZA, 2006). Para que o Estado possa cumprir a sua finalidade "é preciso exercitar certas funções, que geram direitos e criam obrigações para os que estão subordinados a seu poder" (SILVEIRA NETO, 1978, p. 156). Estas funções são decorrentes da própria natureza do Estado, que são realizadas por meio de atos bem definidos e enquadrados em determinadas normas jurídicas (SILVEIRA NETO, 1978).

Na concepção de Di Pietro (2013, p. 90), as funções de Estado trazem consigo uma prerrogativa de autoridade ou poder, sendo irrenunciáveis, pois sem ele não seria possível fazer sobrepor "a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao privado". Esses poderes são o poder normativo, o poder disciplinar e os poderes decorrentes da hierarquia (DI PIETRO, 2013). As funções representam os poderes imanentes ou inseparáveis e estruturais do Estado (MEIRELLES, 2010), isto porque quando o Estado elabora o direito, ele o faz de um modo impessoal e genérico, a administração materializa este direito ao executá-lo e, em caso de dúvida ou litígio, surge o judiciário para resolver a pendência (SILVEIRA NETO, 1978).

A separação de poderes, apontada por Dallari (1998, p. 216), Azambuja (1962, p. 199) e Silveira Neto (1978, p. 157), refere-se à diferenciação destas funções comparáveis à especialização do trabalho que levou a sua divisão, muito embora o Estado seja uno e indivisível. A tripartição dos poderes adotada pelos Estados de Direito, emana da obra de Montesquieu "O espírito das leis", de 1748, na qual foi sugerido o equilíbrio entre os poderes, sendo o Governo resultante da interação dos três poderes (MEIRELLES, 2010). A relevância desta tripartição, ou especialização de funções, está intimamente vinculada à concepção do papel do Estado na vida social (AZAMBUJA, 1962), e para a limitação entre os poderes foi instituído os mecanismos de freios e contrapesos (MEIRELLES, 2010).

Desse modo, evidencia-se que a tripartição dos poderes de Estado, e, por conseguinte, de suas funções, em razão dos diversos órgãos exercendo o poder soberano do Estado, tem por objetivo, à preservação do interesse público dentro de um Estado de Direito (DALLARI, 1998).

2.2 CONCEITOS DE GOVERNO

Existe interação entre o governo e o Estado, no entanto, os termos são distintos e não podem ser confundidos. O Estado caracteriza-se como uma instituição social que possibilita estabelecer uma forma ou plano que indica a maneira de se realizar as suas diversas funções. Já a noção de governo, refere-se a um conjunto particular de pessoas que, em determinado momento, exercem autoridade dentro do Estado (JOHNSON, 1997; DALLARI, 1998). Ainda aduzem que os governos se revezam periodicamente, enquanto que Estado é permanente ou mais difícil de ser modificado. Portanto, os governos são substituídos com regularidade ou são transitórios, enquanto que o Estado se mantém estático ou permanente.

A análise de Di Pietro (2013) traz que o governo compreende a atividade de direção máxima e geral do Estado, e que basicamente realiza as atividades co-legislativas e de direção, com o objetivo de alcançar as suas finalidades. Para Meirelles (2010), o governo identifica-se com os Poderes e órgãos supremos do Estado, e representa as funções originárias que deles emanam decorrem. Esse autor afirma ainda que governo se refere a uma atividade de expressão política e discricionária para direcionar o comando político, a qual depende de iniciativa para consolidar os objetivos do Estado e manter a ordem jurídica, e, para tanto, exerce as atividades por meio de atos de soberania ou por autonomia política para conduzir os negócios públicos.

Neste contexto, em sentido formal, o governo representa o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais, enquanto que no sentido material, representa o complexo de funções estatais básicas, e quanto ao sentido operacional, aponta-se para a condução política dos negócios públicos (MEIRELLES, 2010). Evidencia-se, portanto, que a concepção de governo pressupõe a existência de um Estado organizado formado pela vontade coletiva, sob o comando de uma autoridade suprema reconhecida como governo, do qual emana a força política organizada (BOBBIO, 2007; CARVALHO FILHO, 2015).

O governo caracteriza-se ainda por suas formas e estruturas estabelecidas na organização política de cada Estado. Identifica-se que as suas relações com os órgãos de Estado estão imbricadas com a organização e relações das instituições sobre as quais se estabelece a atuação do poder soberano do Estado (DALLARI, 1998). Ou ainda, refere-se à expressão política de comando, iniciativa, fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente (DALLARI, 1998).

Para as formas puras de governo, considerando-se o pensamento aristotélico, considera-se a premissa de quem governa, e para quem governa, e distinguem-se em monarquia, aristocracia e democracia (HOBBES, 2007; ROUSSEAU, 2006). A expressão "forma de governo" tem maior exatidão para o estudo sobre a sua interação com os órgãos de governo, bem como sobre sua estrutura e maneira como se relacionam (DALLARI, 1998). A forma de monarquia refere-se ao governo estabelecido por apenas uma pessoa, com poder absoluto e sem limites, por conseguinte, evidencia-se que há facilidade para corromper-se e transformar-se em tirania, além de predominar o interesse do governante em detrimento das leis (BOBBIO, 2007).

Na aristocracia, o governo é composto por um grupo reduzido de pessoas, considerando-se o todo que compõe a população. Caracteriza-se como um governo composto de poucos integrantes, e que são escolhidos entre aqueles que são observados como os melhores, e por meio desta forma de governo, os interesses dos mais abastados tem prevalência para a realização ou satisfação (DALLARI, 1998). Quanto à democracia, refere-se ao governo realizado pelo povo em benefício do interesse geral, caracteriza-se como governo de muitos que busca alcançar o interesse comum (DALLARI, 1998).

A teoria de Maquiavel defende a existência de ciclos de governo, sob a afirmativa de que quando uma forma de governo se degenera, inicia-se outra forma de governo. Com a inauguração do Estado Moderno, consagraram-se as formas republicana e monárquica como formas possíveis para, doravante, serem mantidas neste novo Estado, no entanto, a república é uma forma que se opõe à monarquia (DALLARI, 1998). Ainda congrega a coletividade, além de estabelecer que o poder e seu exercício são atribuídos ao povo (SOARES, 2011). O governo, sob a égide da forma republicana, mantém estreito relacionamento com o princípio da isonomia ou igualdade, o qual estabelece a proteção dos direitos da população, no sentido de garantir a idêntica prestação de serviços públicos, e de se receber equânime tratamento do Estado (ATALIBA, 1998).

O Governo refere-se ao conjunto de programas e projetos provenientes da sociedade em geral, como políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, e configura-se a orientação política em determinado período (HÖFLING, 2001). Neste governo, a política constitui a formação do desejo democrático e, por conseguinte, a assume o compromisso ético e político para abarcar a totalidade do espaço social (SOARES, 2011). O Quadro 4 aponta os principais conceitos de governo.

Quadro 4 -Principais conceitos de Governo.

Principais conceitos de governo	
Autores	Conceitos sintetizados
Dallari, 1998; Johnson, 1997	Conjunto particular de pessoas que ocupam posições de autoridade dentro do Estado, em determinada época.
Di Pietro, 2013	Compreende a atividade de direção máxima e geral do Estado, e que basicamente realiza as atividades colegislativas e de direção, com o objetivo de alcançar as suas finalidades.
Meirelles, 2010	Refere-se a uma atividade de expressão política e discricionária para direcionar o comando político, a qual depende de iniciativa para consolidar os objetivos do Estado e manter a ordem jurídica. No sentido formal, representa o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais. No sentido material, representa o complexo de funções estatais básicas. No sentido operacional, aponta-se para a condução política dos negócios públicos.
Bobbio, 2007; Carvalho Filho, 2015	Pressupõe a existência de um Estado organizado formado pela vontade coletiva, sob o comando de uma autoridade suprema reconhecida como governo, do qual emana a força política organizada.

Fonte: Autoria própria (2018).

Destes conceitos, evidencia-se que o governo é uma unidade política que representa o conjunto de poderes, órgãos e instituições públicas, caracterizado pela autoridade e poder de direção dos negócios públicos. Ainda o governo é classificado de três maneiras distintas. São identificados quanto ao seu regime, que pode ser a democracia e a autocracia; quanto a sua forma, que pode ser a monarquia ou a república; e também quanto aos sistemas adotados, que são o parlamentarismo e presidencialismo (DALLARI, 1998).

2.2.1 Regimes de Governo

O regime de governo relaciona-se ao poder soberano do Estado, bem como o modo como este poder é dividido e quanto ao papel da sociedade em relação ao governo. Caracteriza-se pelas regras e instituições que regulam a disputa pelo poder político e o seu exercício entre sociedade, os cidadãos ou grupos sociais. Os regimes de governo podem ser mais ou menos autoritários, e são classificados em regimes democráticos ou autocráticos (DALLARI, 1998). Os regimes e principais características de Governo são apontados no Quadro 5.

Quadro 5 - Regimes de Governo e principais características.

Regimes de Governo	Autores	Principais características
Democrático	Dallari, 1998	. Supremacia da vontade popular. . Sufrágio universal e eleições livres e periódicas. . Participação popular por plebiscito, referendo, iniciativa popular e orçamento participativo. . Prestação de contas, transparência. . Preservação da liberdade de imprensa, de expressão, de associação e outras liberdades públicas. . Limitação do poder, liberdade. . Respeito às minorias. . Igualdade de direitos. . Garantia de livre acesso igualitário aos direitos civis, sociais e políticos.
	Bobbio, 2007	. Democracia como técnica formal: Regras de procedimento na formação de decisões coletivas e facilitar a participação ampla dos interessados. Prevalência da vontade da maioria. . Democracia como valor: Conjunto de fins (e não apenas de meios), com destaque para a liberdade e a igualdade jurídica, social e econômica.
Autocrático	Dallari, 1998	. Contrapõe-se à democracia. . Há um único detentor do poder. . Governo autoritário e com poder absoluto. . Governa com arbitrariedade em todos os níveis governamentais. . As formas de autocracia são: despotismo, absolutismo, totalitarismo, tirania e ditadura

Fonte: Autoria própria (2018).

O regime de Governo pode ser descrito como a forma de se administrar uma nação, dividindo-se em: Democracia e Autoritarismo. Na Democracia o representante é escolhido pelo povo por meio de votação para assegurar a primordial vontade popular. Atualmente a democracia é dividida em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem ser autônomos e harmônicos entre si. O Autoritarismo pode ser referido como uma forma de governo que se caracteriza pela obediência absoluta à autoridade, oposição à liberdade individual e expectativa de obediência inquestionável da população (BOBBIO, 2007; DALLARI, 1998).

2.2.2 Formas de Governo

As formas de governo estão vinculadas ao modelo de organização política adotado pelo Estado para sua organização e funcionamento. Considera-se o número de titulares no poder, a separação de poderes e as práticas governativas (DALLARI, 1998). Ainda complementa que as formas praticadas são a república ou a monarquia. As formas de Governos e suas principais características são descritas no Quadro 6.

Quadro 6 - Formas de Governo e principais características.

Formas	Autores	Principais características
Monarquia	DALLARI, 1998	. Existe a vitaliciedade e hereditariedade. . Inexiste a responsabilidade do chefe de Estado. . O poder de governo pode absoluto ou relativo. . O poder absoluto é exercido por um único governante. . O poder relativo, conhecido por monarquia constitucional, existe a limitação do poder descrito na Constituição e que deve ser submetido.
República	DALLARI, 1998	. Eletividade dos governantes. . Temporariedade de mandatos. . Responsabilidade do chefe de Estado.

Fonte: Adaptado de Dallari (1998).

Na Monarquia o poder do governo é concentrado em uma única pessoa, e quanto ao poder é transmitido hereditariamente. Já em relação à República, os representantes são eleitos pelo povo, de forma direta ou indireta, ainda existe alternância de poder e transitoriedade, além de responsabilidade jurídica e política (DALLARI, 1998).

2.2.3 Sistema de Governo

O sistema de governo está relacionado ao modo como interagem o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário em suas funções governamentais. É a maneira pela qual o poder político é dividido e exercido no âmbito de um Estado. O sistema de governo pode ser diversificado de acordo com o grau de separação dos poderes. O sistema de governo pode ser Presidencialista ou Parlamentarista (DALLARI, 1998). O Quadro 7 mostra os Sistemas de Governo e suas principais características.

Quadro 7 Sistema de Governo e principais Características.

Sistemas	**Autores**	**Principais características**
Presidencialista	DALLARI, 1998	. Constituído por três poderes totalmente independentes. . O presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo. . Sufrágio universal. . O presidente é eleito pelo povo direta ou indiretamente por tempo determinado. Possibilidade de processo de impeachment com amplo direito de defesa.
Parlamentarista	DALLARI, 1998	. Os Poderes Legislativo e Executivo são interdependentes. . O chefe de Estado pode ser um Presidente ou um Monarca. . O chefe de governo é o Primeiro Ministro. O tempo de mandato é indeterminado, podendo ser destituído a qualquer tempo, na hipótese de faltar-lhe apoio do Parlamento ou por aprovação de moção de desconfiança. . Previsão de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado e convocação de novas eleições.

Fonte: Adaptado de Dallari (1998).

No presidencialismo, o Presidente e seus ministros compõem o Poder Executivo, já os deputados federais e os senadores compõem o Poder Legislativo e por fim todo juiz e magistrado compõem o Poder Judiciário. Quanto ao Parlamentarismo, as decisões sofrem maior influência pelo parlamento, e todo o Poder é concentrado no Parlamento (DALLARI, 1998).

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Carvalho Filho, 2015 (p. 11), a definição do verbo administrar "indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão", enquanto que o "adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral". Para Bresser-Pereira (2011, p. 4), "a administração de empresas é o processo de tomar decisões relativas aos objetivos das empresas ou das organizações privadas, como é a forma de planejar, organizar e controlar as ações em empresas", e ainda se refere ao modo de escolher, treinar e motivar o pessoal. Ainda afirma que é possível conceber a administração pública nestes termos, enquanto maneira de administrar, mas para essa hipótese o melhor emprego seria de gestão, mas não administração pública. Assim como nas organizações privadas, faz-se necessário administrar o aparelho do Estado, geri-lo de forma eficiente, no entanto, a radical distinção entre a administração pública e privada "é sua soberania, é seu poder de Estado, é a capacidade dos políticos de definir boas leis e políticas públicas, e a capacidade dos servidores de executá-las" (BRESSER-PEREIRA, 2011, pp. 4-5).

A administração envolve "essencialmente seguir instruções e serviços", e refere-se uma atividade para servir o público, e se preocupa com os procedimentos e na tradução de políticas em ação (HUGHES, 2012, p. 6). O Estado sendo organizado soberanamente, e instituídos os poderes como componentes do governo, passa a se organizar administrativamente, ou seja, a estruturar legalmente as entidades ou órgãos que serão responsáveis à desempenhar funções em seu nome (MEIRELLES, 2010). Desse modo, a Administração Pública abrange todos os entes ou sujeitos que exercem funções administrativas, ainda que seja de modo acessório ou secundário. Neste sentido, a Administração Pública não é sinônimo de Poder Executivo, isso porque todos os poderes exercem atividades administrativas (JUSTEN FILHO, 2005).

No contexto da Administração Pública, Ferreira Filho (1990) aponta que o caráter subordinado não se aplica ao governo, considerando-se o seu exato sentido

particular de existência. É o governo que decide a política e escolhe os meios e os fins para a sua materialização. Desse modo, a subordinação é aplicada para as atividades que materializa esses meios e fins, que são os serviços de execução das atividades, porque “toda administração é hierarquizada, na medida em que se estrutura em quadros, com esferas de competência subordinada a chefias em pirâmide, que culmina na autoridade política do ministro”, a qual geralmente está subordinada ao chefe de governo (FERREIRA FILHO, 1990, p. 202).

Nesse sentido, Temer (1991, p. 93-94) pontua que “o Estado busca a satisfação do interesse público por meio do desempenho de funções administrativas, incumbindo-lhe aparelhar-se para tanto”. Ainda afirma que sua atividade administrativa é realizada por meio de diversos órgãos, em razão da distribuição de competências decisórias determinadas por lei. Afirma também que o poder de decisão repousa sobre novos centros que estão unidos ao centro original, pela relação hierárquica. Já Faoro (2001, p. 102), ao referenciar sobre o patrimonialismo, afirma que o Estado “não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação”. A administração pública pode ser definida como “o conjunto das instituições de mediação que mobilizam recursos humanos ao serviço do Estado em um determinado território" (MEULEMAN, 2008, p. 24). Portanto, evidencia-se que essa modificação, pós-patrimonialismo, possibilitou simplificar a administração no sentido de orienta-la para o cidadão e para a melhoria na entrega dos serviços públicos " (MEULEMAN, 2008).

O Estado, por conseguinte, se institui de poderes para compor o governo, e se organiza administrativamente para estruturar, de forma legal, as entidades ou órgãos para desempenhar as respectivas funções públicas (MEIRELLES, 2010). Dessa forma, a administração pública abarca todos os entes ou sujeitos que exercem funções administrativas, inclusive a União, os Estados e Municípios (JUSTEN FILHO, 2005), para realizar o bem comum à população que está sob o manto desta administração (MEIRELLES, 2010).

Identifica-se que são diversos os conceitos de Administração Pública, dentre os quais, pode ser compreendida como uma atividade concreta e imediata realizada pelo Estado, apoiada por um conjunto de órgãos e pessoas jurídicas designados por lei, para realizar as atividades administrativas, com a finalidade de garantir os interesses coletivos (MATIAS-PEREIRA, 2010). A administração pública pode ser definida, no sentido amplo, como “todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 23), que

determinam a forma de distribuição e exercício de autoridade e de atendimento de interesses públicos. Desse modo, pode ser compreendida “como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 23). Aponta ainda que a autoridade pública é exercida por atores públicos que exercem funções públicas. Portanto, o seu objetivo principal é o interesse público.

Ainda a Administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, portanto, é um conjunto instrumental que o Estado possui para realizar os objetivos políticos selecionados pelo governo (MEIRELLES, 2010). Para Guerrero (1981), a administração pública refere-se a uma ação do Estado na sociedade, que se caracteriza pela dupla natureza de direção administrativa e domínio político da própria administração do Estado. Para Silva (2004, p.9), Administração Pública “é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados e necessários para executar as decisões políticas”. Evidencia-se que a finalidade da Administração Pública é a prestação de serviço público à sociedade, objetivando atender ao interesse público. Não é justificável a sua presença, senão para prestar serviços à coletividade, o cumprimento de sua atribuição primordial (MEIRELLES, 2010).

Para Carvalho Filho (2015), existe consenso entre os autores sobre a existência de mais de um sentido para explicar a Administração Pública, isto devido a extensão de tarefas e atividades que integram o objetivo do Estado, bem como ao número de órgãos e agentes públicos que tem por missão a execução das atividades administrativas. O sentido objetivo “deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa”. Portanto, refere a própria gestão dos interesses públicos, realizada pelo Estado, por meio de prestação de ser públicos destinados à população. Já Cretella Júnior (1966) pontua que o critério subjetivo ou orgânico considera o conceito como o complexo de órgãos para os quais são confiadas as funções administrativas, ou seja, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado submetidas à direção do chefe de Estado.

Quanto ao sentido subjetivo, “pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”, mas “não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 11-12). Nesse sentido refere-se a própria

função administrativa, e, deste modo, permite evidenciar que todos os órgãos e agentes que integram as entidades estatais do sistema federativo, quais sejam, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por exercer função administrativa, integram a administração pública (CARVALHO FILHO, 2015, p. 11-12). Para Cretella Júnior (1966), o critério objetivo, considera-se a administração como uma atividade concreta do Estado orientada para a realização das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

A Administração Pública, de modo comum, é aplicada no sentido subjetivo e objetivo. Para o sentido subjetivo, está a se referir às pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que têm o dever de realizar a função administrativa, e para o sentido objetivo, está a se referir sobre a natureza das atividades a ser realizadas, portanto, confunde-se com a própria função administrativa (DI PIETRO, 2013).

Identifica-se ainda o sentido subjetivo amplo, que abrange os órgãos supremos constitucionais de governo, que têm por responsabilidade delinear, dirigir e comandar os planos de ação, além dos órgãos administrativos subordinados, que têm por dever executar os planos de governo. No sentido objetivo amplo, a administração pública envolve a função política, que aponta as diretrizes de governo, bem como a função administrativa, que tem o dever de executar os planos de governo. Para o sentido estrito subjetivo, a administração pública refere-se somente aos órgãos administrativos, e para o sentido estrito objetivo, refere-se somente à função administrativa (DI PIETRO, 2013).

Em relação ao conceito de Administração Pública, no sentido material ou objetivo, "pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos" (DI PIETRO, 2013, p. 57). No sentido subjetivo, "pode ser definida como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado" (DI PIETRO, 2013, p. 58).

No sentido formal, a Administração Pública representa um conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, refere-se ao conjunto das funções necessárias para os serviços públicos; em acepção operacional, representa o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Para a visão global, a Administração representa todo o aparelhamento do Estado preordenado para a realização de seus serviços, objetivando a satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; mas pratica, somente, os atos de execução, com maior ou menor

autonomia funcional, conforme a competência do órgão e de seus agentes (MEIRELLES, 2010).

Meirelles (2010), por sua vez, aponta a existência de diferenças entre Governo e Administração. Governo é atividade política e discricionária; a Administração é atividade neutra, geralmente é vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução.

A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo, mas isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. O poder de decisão da Administração restringe-se à área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELLES, 2010).

Sob o sentido subjetivo, a Administração Pública se corporifica e atua por meio das entidades, órgãos e agentes que a compõem, e divide-se em administração direta e indireta (CARVALHO FILHO, 2015). As entidades da administração direta são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que se identificam como pessoas jurídicas e são divididas em órgãos, que são frações de competência dentro dessas entidades, como os Ministérios, Secretarias, Departamentos, que não são classificados como pessoas jurídicas (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2013).

No que se refere à administração indireta, que são as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e as sociedades de economia mista, compõe-se de pessoas jurídicas que não integram a estrutura das entidades da administração direta, no entanto, são vinculadas à administração direta (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2013). O Quadro 8 apresenta a identificação e características da Administração Pública.

Quadro 8- Identificação e Características de Administração Pública.

Administração Pública		
Autores	Identificação	Característica
Meirelles (2010); Di Pietro (2013); Carvalho Filho (2015)	Sentido Subjetivo	. Pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.
	Sentido Objetivo	. Natureza das atividades a ser realizadas. A própria atividade administrativa.
	Sentido Subjetivo amplo	. Órgãos governamentais supremos e órgãos administrativos subordinados.
	Sentido Objetivo Amplo	. Função Política e Função Administrativa.
	Sentido Subjetivo Estrito	. Somente os órgãos administrativos.
	Sentido Objetivo Estrito	. Somente à função administrativa.
	Administração Direta	. União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Pessoas Jurídicas.
	Órgãos da Administração Direta	. Ministérios, Secretarias, Departamentos etc.
	Administração Indireta	. Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Pessoas Jurídicas.
	Entidade	. Pessoa Jurídica, Pública ou Privada.
	Órgãos	. Divisões internas despersonalizadas. Centros de Decisão.

Fonte: Autoria própria (2018).

Ao que se observa, é de que tanto o Governo, quanto a Administração Pública são criações abstratas da carta constituinte e das leis, para atuarem por meio de entidades, que são pessoas jurídicas, de seus órgãos, que são centros de decisão, e de seus agentes, que são pessoas físicas investidas em cargos e funções (MEIRELLES, 2010). Evidencia-se, portanto, que a Administração pública é uma atividade de Estado, definida por lei, e no sentido geral, refere-se ao conjunto de entidades, órgãos, serviços e agentes do Estado, que são instituídos para assegurar a satisfação de diversas necessidades coletivas, que se materializa por meio de funções hierarquizadas e desempenhadas no âmbito do Estado.

No que se refere à Administração Pública brasileira, de acordo com Justen Filho (2005), a sua estrutura foi organizada em conformidade com o Decreto-Lei número 200/1967, que ainda permanece em vigência, mas foram realizadas revisões para a finalidade de manter a sua contemporaneidade. Alguns aspectos do Decreto-Lei número 200/1967 foram incorporados à Constituição de 1988, inclusive em relação a distinção entre Administração direta e indireta, mas não se pode afirmar tenha sido constitucionalizado na íntegra (JUSTEN FILHO, 2005). Esse Decreto-Lei número 200/1967, bem como a Constituição da República Federativa do Brasil denominam Administração Direta como os serviços administrativos que integram a estrutura

administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, e quanto a Administração Indireta aquela composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, podendo estas entidades serem definidas como pessoas jurídicas de direito público ou privado (CHIAVENATO, 2006).

A Administração Direta funciona por força e incumbência constitucional, isso porque seus poderes foram atribuídos pela constituição, não podendo ser modificados, reduzidos ou ampliados por qualquer legislação infraconstitucional, enquanto que a Administração Indireta possibilita alteração por meio de legislação infraconstitucional com mesma hierarquia do Decreto-Lei número 200/1967 (JUSTEN FILHO, 2005).

A Administração Pública, tanto direta como indireta, não é sujeito de direito autônomo para exercitar direitos e adimplir deveres, mas desempenha uma função estatal, sendo que suas competências são distribuídas por meio de órgãos públicos, que são pessoas jurídicas às quais o direito é que atribui competências, direitos e deveres e uma parcela de autonomia jurídica (JUSTEN FILHO, 2005). É de se observar que os serviços públicos são definidos como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (DI PIETRO, 2013, p. 106). Desta feita, a Administração Pública não pratica atos de governo, subordina-se a estes e pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia, decorrente de competência que lhe é atribuída no direito, por meio de seus órgãos e agentes (MEIRELLES, 2010, p. 66).

Sobre o componente humano da Administração Pública, que são os agentes públicos, pode ser definido como todas as pessoas físicas que têm a missão definitiva ou transitória de realizar alguma função estatal, vinculados a um dos poderes já estabelecidos, que integrem e pratiquem atos em nome de órgãos e entidades que compõem o aparato estatal (MEIRELLES, 2010). Quanto às formas de ingresso na Administração Pública, sofreram modificações com o passar do tempo, bem como a extensão e sentido do que se considera serviço público, e também em relação ao tamanho e a constituição da Administração Pública brasileira. Para Chiavenato (2006) e Bresser-Pereira (1998; 2008b), no decorrer do contexto histórico, no qual se insere de forma indissociável a própria evolução do Estado, a Administração Pública brasileira se fundou e evoluiu por meio de três modelos distintos, com características específicas, que são os modelos de Administração Pública patrimonialista, burocrático e gerencial, as quais tiveram enfoques preponderantes para a melhoria dos processos da Administração Pública.

Matias-Pereira (2010) aponta a influência da *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, anterior à fase da administração pública gerencial, e que seu objetivo era a adaptação e transferência de conhecimentos privados para o público. Para a compreensão dessas transformações da Administração Pública brasileira, faz-se necessário uma breve reconstrução dos processos de formação e diferenciação histórica (COSTA, 2008). A partir desse pressuposto, compreende-se necessário um breve histórico simplificado sobre esses modelos ou sistemas de administração pública praticada no Estado brasileiro, para alcançar os objetivos de pesquisa.

2.3.1 Administração Pública Patrimonialista

A administração pública no Brasil iniciou com a chegada da família real portuguesa à colônia brasileira, e deste advento histórico ocorreram grandes inovações administrativas e transformações econômicas (COSTA, 2008). A administração colonial consistia em confusos ordenamentos gerais com diversos encargos e atribuições que não obedeciam a princípios uniformes de simetria e hierarquia, e, portanto, surgiam novas funções, e competências que eram duplicadas, além de existir subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e desgastavam a autoridade (COSTA, 2008), portanto, nesse modelo de administração inexistia o princípio da hierarquia.

Para Holanda (1995), toda hierarquia necessariamente se estabelece em privilégios, e que aqueles hereditários eram importantes, no entanto, não eram funcionais. O estado político monárquico era mercantilista e caracterizava-se pela interdependência entre a *res pública* e a *res principis*, ou seja, por qualificar-se como estado absolutista, o poder estava centrado na coroa, e, por decorrência, a coisa pública confundia-se com os bens do soberano, e, por conseguinte, não havia nítida delimitação entre o público e privado, família e Estado, e entre a família e a empresa (OLIVEIRA, 1970).

Neste contexto histórico, o modelo de administração pública era denominado de patrimonialismo, que é típico deste período absolutista e das organizações sociais pré-burocráticas, ou seja, não se fazia distinção entre os bens públicos e bens privados, e desta forma, os administradores consideravam que o Estado e os seus respectivos bens integravam o patrimônio do governante (FAORO, 2001). Desse modo, o Estado brasileiro nasceu patrimonialista, ou seja, o aparelho do Estado ou a Administração Pública funcionava como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuíam *status* de nobreza (CHIAVENATO, 2006).

Evidencia-se que esse modelo de administração pública significava “a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8). Portanto, caracteriza-se pela ineficiência do Estado em relação às demandas da sociedade. Ainda nesse modelo de administração, a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada, e não estaria sujeito a qualquer responsabilidade (NOGUEIRA, 2012).

Para Weber (2012, p. 152), o sentido de patrimonial refere-se a “toda dominação que, originariamente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal”. Ao definir esse modelo, Faoro (2001, p. 102), aponta que “o patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático”, mas não no sentido moderno da palavra burocracia, que se direciona para o aparelhamento racional, mas no sentido de apropriação do cargo, e deste modo, caracteriza-se como confusão entre os bens públicos e privados.

Neste modelo, aquele que detém o poder estabelece os modos absolutos de ação sobre os bens públicos e ausência de controle e, por consequência, “a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração” (BRASIL, 1995, p. 15). Para Chiavenato (2006), a *res publica* não se diferenciava da *res principis*, tendo como consequência a corrupção e o nepotismo, características deste modelo de administração. Observa-se que durante o período imperial e até a denominada República Velha, o patrimonialismo mantinha atuante tanto na política como nas instituições públicas, não havendo uma distinção clara entre política e administração (MOTTA; CALDAS, 2007). As principais características do modelo patrimonialista são (BRASIL, 1995; FAORO, 2001; MOTTA; CALDAS, 2007; OLIVEIRA, 1970):

- . Governos despóticos e absolutistas.
- . Os bens públicos se confundiam com os bens privados.
- . Inexistência de distinção clara entre política e administração.
- . Inexistência do princípio da hierarquia.
- . Ineficiência do Estado sobre às demandas da sociedade.
- . A pessoa do Imperador era inviolável e sagrada.
- . O governante não se submetia à responsabilidade.
- . Prática de corrupção e nepotismo.

Esse modelo de administração pública não subsistiu a evolução e domínio capitalista, bem como a democracia e, paulatinamente foi se estabelecendo a separação entre o patrimônio público e o privado por meio da evolução do estado absolutista para o liberal ou estado de direito, o qual impõe a separação dos poderes, observância da lei e impessoalidade (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995b). Neste processo de evolução, que inclui a aceleração industrial e intervenção do governo no setor produtivo e de bens e serviços, a administração pública experimentou o processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas por meio de concurso público (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995b).

A primeira reforma administrativa ocorrida no Brasil ocorreu em meados de 1930, com o objetivo de estabelecer a Administração Pública Burocrática (COSTA, 2008), isso porque havia urgência em mover as velhas estruturas desgastada pelo patrimonialismo, que não mais se prestavam para as novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político (COSTA, 2008). Esse autor afirma ainda que essa foi uma reforma de largo alcance que foi inspirada no modelo de Weber para a burocracia, que tinha como referência o serviço civil americano, portanto, sendo o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo (COSTA, 2008).

Ao acompanhar a tendência mundial, passou a surgir um novo modelo de administração pública, com ênfase para melhor atender aos anseios do estado e sociais, adequando-se à separação do público e do privado, com a observância da lei, a impessoalidade e a separação dos poderes, características marcantes do estado liberal, que se denominou de modelo burocrático (BRASIL, 1995).

2.3.2 Administração Pública Burocrática

A primeira reforma administrativa ocorrida no Brasil iniciou em 1936, com o objetivo de estabelecer a Administração Pública Burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996). Para Costa (2008), a série de transformações que sofreu a Administração Pública brasileira iniciou-se em 1937. Neste período havia urgência para demover as vetustas estruturas desgastadas pelo patrimonialismo, que já não mais atendiam às novas formas de intervenção tanto no setor econômico, quanto na vida social e no espaço político (COSTA, 2008).

Esse modelo emerge da problemática do poder, da sua origem e legitimidade, da sua estrutura organizacional e funcionamento, da sua eficácia e destinação,

e por fim, das suas consequências (OLIVEIRA, 1970). Desse modo, para a superação do modelo patrimonialista, foi implementado o modelo burocrático, e, portanto, inaugurou-se os princípios meritocráticos na Administração Pública. Esse modelo burocrático, pautado pelo sistema racional-legal, ou seja, deveria funcionar com base em normas, leis e regulamentos, independentemente de vontade pessoal, foi reconhecido como modelo necessário para que houvesse uma clara distinção entre o que era público e o que era privado, e, sobretudo, para impor a efetiva separação entre o poder político e o administrador público (BRESSER PEREIRA, 1996).

Essa reforma, considerada de grande alcance, foi inspirada no modelo weberiano para implementar a burocracia, sendo uma reforma administrativa do Estado Novo, e, portanto, reconhece-se como o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo (COSTA, 2008). A implementação dos princípios burocráticos na Administração Pública brasileira foi realizada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que tinha como missão a execução e definição de política para o pessoal civil, inclusive para admissão por meio de concurso público, promover a capacitação técnica, racionalizar os métodos no serviço público, elaborar o orçamento da União e adaptar as normas nos estados (COSTA, 2008).

A finalidade do DASP era também para combater a ineficiência do serviço público e reorganizar a administração pública, além de promover outras mudanças, inclusive no que se refere ao ingresso no serviço público, e destas alterações construiu a elite técnica denominada de tecnoburocracia, instituindo, portanto, uma nova ordem política padronizada (RABELO, 2011). A autora ainda aponta que o DASP teria o poder para delegar nomeações para cargos de alto posto, cargos de confiança e de direção, sem critérios meritocráticos, o que se caracteriza como anomalia ou contrassenso, mas reconhece-se a sua finalidade transformadora que valorizava a cultura científica e a meritocracia.

O modelo burocrático era necessário para conter os valores patrimonialistas que predominavam. Eram exigidos procedimentos rígidos no sentido de combater o nepotismo e a corrupção. Desse modo, esse modelo focava no controle, por meio de um processo rígido, e ainda esses processos tinham caráter de controles preventivos, já que a possibilidade de punição dos desvios era difícil, senão impossível (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). O controle no modelo burocrático é voltado para si mesmo, autorreferente, sem grande preocupação com a eficiência da prestação do serviço, porque os princípios do formalismo e impessoalidade se sobrepõem (DI PIETRO, 1999).

A concretização dos princípios burocráticos no Brasil foi representada pelo DASP, e tinha como missão a definição e execução de política para o pessoal civil, que incluía a admissão por concurso público e capacitação técnica do funcionalismo, bem como a racionalização de métodos no serviço público e elaboração do orçamento da União, com adaptação das normas do governo central às unidades federadas (COSTA, 2008).

O modelo de administração pública burocrática pode ser compreendido como o formalismo do Estado, sendo conhecido como modelo racional-legal, que tinha como principais características o profissionalismo, a impessoalidade e o formalismo (BRESSER PEREIRA, 1996). As lições de Faoro (2001, p. 824-825) apregoam que "na verdade, a burocracia seria apenas o formalismo do Estado, a sua consciência e sua vontade, só excepcionalmente autônoma", e que haveria expressão formal do domínio racional própria ao Estado e às organizações. Para Castro (2003, p. 123), "a burocracia caracterizava-se pela centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho e estabilidade", que foram instituídos na administração pública.

Na compreensão de Bresser-Pereira (2008a; 1996), a burocracia pública é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o estado, mas por outro ângulo, o estado é muito mais do que o simples aparelho ou organização, porque representa o sistema constitucional-legal garantido pela organização e ordem jurídica. Neste sentido, as leis e políticas do Estado são o resultado do complexo sistema de forças sociais, entre as quais a burocracia pública é apenas uma delas, portanto, jamais será autônomo, pelo fato de que reflete ou expressa a sociedade (BRASIL, 1995; BRESSER PEREIRA, 2008a; 1996).

Ao definir sobre as características do modelo burocrático, Matias-Pereira (2010, p. 5:6) afirma que a burocracia weberiana caracteriza-se pela disposição legal das normas e regulamentos; formalidade das comunicações; aspecto racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos estandardizados; competência técnica e meritocracia; administração especializada e separada da propriedade; profissionalização dos participantes e total previsibilidade de funcionamento. Ainda afirma que esse modelo se fundamenta na racionalidade instrumental, que por meio da adequação dos meios e objetivos, busca assegurar a máxima eficiência no alcance desses objetivos estabelecidos pela organização.

Portanto, este modelo objetivava que a administração pública fosse profissionalizada, com critérios racionais e formais, e que se estabelecesse por meio de normas legais fixas, com regência na impessoalidade, hierarquia, vitaliciedade, fiscalização e o mínimo de discricionariedade, entretanto, tornou-se lento e ineficiente para atender às

demandas estatais (MATIAS-PEREIRA, 2010). As principais características do modelo burocrático são (BRESSER PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; CASTRO, 2003; COSTA, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010):

- . Separação dos poderes, observância da lei e impessoalidade.
- . Princípios meritocráticos na Administração Pública.
- . Formalismo como meio de prevenção e combate do nepotismo e corrupção.
- . Princípios da profissionalização, carreira e hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, com critérios do poder racional-legal.
- . Conhecimento técnico para assegurar a eficiência administrativa.
- . Maximização dos controles administrativos.
- . Engessamento da máquina administrativa, altos custos dos serviços públicos, lentidão na prestação de serviços.

Um dos marcos do modelo de administração burocrática estabeleceu-se pelo Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, que era uma espécie de lei orgânica administrativa que fixava os princípios e estabelecimento de conceitos, além de indicar as determinações para que administração pública fosse orientada pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle (COSTA, 2008).

Para Bresser-Pereira e Spink (2006), o Decreto-Lei número 200/67 permitiu que empregados fossem contratados à revelia de concurso público por meio de empresas públicas, e que esse fato possibilitou a mantença de práticas patrimonialistas e fisiológicas, impedindo o desenvolvimento de carreiras de qualidade. Esses autores ainda apresentam críticas à Constituição da República Federativa do Brasil, no que se refere ao capítulo que rege a administração pública, afirmando que houve a consagração de princípios arcaicos e extremamente burocráticos, por se estabelecer como altamente centralizada, hierárquica e rígida, e com prioridade à administração direta e não à indireta.

Na concepção de Matias-Pereira (2010), as normas descritas na Constituição da República Federativa do Brasil apontam para a modernização da administração pública, inclusive ampliando e envolvendo grande parte da sociedade organizada, bem como aumentando as suas atribuições e intensidade no exercício de fiscalização, regulação, medição e indução. No decorrer do processo de evolução do Estado, a teoria burocrática perdeu a sua função inicial que era a de orientar e organizar o trabalho administrativo, baseada na racionalidade, dando origem ao que se chama de disfunção burocrática.

Para Chiavenato (2000), a burocracia é a organização eficiente, no entanto, as disfunções burocráticas correspondem a anomalias e imperfeições no seu funcionamento, como a falta de eficiência da organização, desperdícios dos recursos de materiais, rotina e apego dos funcionários a seus cargos e funções, bem como lentidão na resolução dos problemas. Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD (1999, p. 127), os ingredientes básicos para modernizar o setor público são a "eficiência, democratização do serviço público e flexibilização organizacional" que não contêm no modelo burocrático.

Neste sentido, Rua (1999) afirma que em todo mundo ocidental o modelo burocrático de administração pública começou a entrar em ruínas a partir das transformações verificadas na segunda metade do século XX, considerando que a prática administrativa até então adotada revelou-se imprópria para o momento pós-segunda guerra mundial, por ensejar o cumprimento de normas e obediência às ordens hierárquicas. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do ano de 1995, aponta que esse modelo se revelou lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica, e dessa forma, instituiu-se o novo modelo de administração pública.

2.3.3 - *New Public Management* - NPM: Nova Gestão Pública - NGP

O movimento para a reorganização do Estado foi precedido por uma crise na administração pública que apontava para necessidade de uma reforma administrativa que efetivamente reduzisse os custos, redefinisse o papel do Estado, bem como redimensionasse o tamanho do Estado, mas fundada nos princípios da *new public management* ou nova gestão pública (COSTA, 2008).

A nova gestão pública - NPM surgiu no início dos anos de 1980, especialmente nos países anglo-saxônicos, como Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, como proposta para solucionar os entraves da administração pública (SHEPHERD; VALENCIA, 1996). A administração pública tradicional foi desacreditada "e a adoção de novas formas de gestão pública significa o surgimento de um novo paradigma no setor público" (HUGHES, 2012, p. 1). Para Guerrero (2003), a origem dessa Nova Gestão Pública – NGP, ocorreu sobre a economia, em especial no pensamento econômico neoclássico, com influência da Escola Austríaca, bem como na Teoria da Escolha Pública,

fundada a partir da Escola da Virginia, bem como também sofreu influência da Escola de Chicago.

O movimento para a reforma no setor público, regularmente definida como a NGP, refere-se à administração e não à política, mas voltada para a avaliação de desempenho e eficiência (BEVIR *et al*, 2003). Ainda objetivou a desagregar a burocracia existente nas organizações pública, com ênfase na redução de custos, e se instituiu como uma forma de administração com foco no objetivo de produção, limites dos termos de contrato, incentivos monetários e a liberdade para administrar (BEVIR *et al*, 2003).

O modelo inglês é reconhecido como a principal referência da NGP, e teve por desígnio a descentralização do aparelho de Estado, bem como a separação das atividades de planejamento e execução do governo. Ainda teve por objetivo de transformar as políticas públicas em monopólio dos ministérios e implementar a privatização das estatais, a terceirização dos serviços públicos, a regulação estatal das atividades públicas executadas pelo setor privado, além de utilizar de conceitos e ferramentas gerenciais provenientes do setor privado (PAULA, 2005, p.47).

Quanto ao modelo australiano, a reforma no setor público ocorreu no início dos anos 80, com forte influência do pensamento ortodoxo da Nova Administração Pública. Nessa reforma houve a divisão de responsabilidade entre o Governo Federal e os Estados, nos quais havia governos de diversos partidos políticos (FERLIE, *et al*, 1999). No modelo da Austrália, foram implementadas políticas fundadas no princípio do gerenciamento privado, portanto, a direção do Estado deveria ser como a direção de uma empresa privada (PAULA, 2005).

A implementação deste modelo no país neozelandês, com foco nas mudanças da administração pública direcionou-se para transferir as atividades de cunho comercial para a iniciativa privada, descentralizar as atividades do governo federal, a qual ampliou a autonomia dos burocratas públicos, bem como para negociar os contratos de trabalho no setor público sob os princípios utilizados na iniciativa privada (PAULA, 2005).

A NGP foi identificada no cenário internacional como uma inevitável marcha da história, por ser uma realidade onipresente no setor público que seria difícil deixar espaço para algum outro programa de reforma alternativo (HOOD, 1995). Esse modelo imita os métodos gerenciais do setor privado, portanto, deste fato é que decorre a denominação de reforma gerencial na Administração Pública (SHEPHERD; VALENCIA, 1996). O foco desse modelo “é quase inteiramente em processos e gerenciamento intraorganizacionais e enfatiza a economia e a eficiência dessas unidades de serviço na

produção de serviços públicos (conceituados como os resultados desses processos)" (OSBORNE, 2006, p. 382).

Sobre esse modelo, Costa (2008) afirma que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE fundamenta-se na *New Public Management*, mas não sobre a administração pública gerencial, e explica que a tradução do substantivo designado de administração é pleonástica, e possui tradução inadequada, porque tanto a organização pública como privada mantém a cultura gerencial. O modelo da NGP refere-se a um conjunto de argumentos e filosofias administrativas que traz propostas como novo paradigma de administração pública, com formato ou um padrão que apresenta um desenho organizacional da Administração Pública (BARZELAY, 2001). Ainda afirma que esse modelo alcançou o *status* de um corpo doutrinário que usufrui de uma ampla aceitação, e se estabeleceu como uma corrente de pensamento dominante (BARZELAY, 2001).

Na identificação dessas propostas para a administração pública, Hood (1991) aponta para a conjugação de sete elementos, que são a profissionalização da gestão nas organizações públicas; os padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia. O enfoque dessa reforma era adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais utilizados no setor privado, para o setor público, como pressuposto para reduzir o tamanho da administração, aumentar a sua eficiência e instituir mecanismos dirigidos para a responsabilidade dos atores políticos (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesta perspectiva, o plano diretor deste movimento inaugurou o pensamento de quase-mercado para o serviço público, mas no sentido de que vender os serviços não significava comercializar a mão-de-obra, mas simbolizava vender a experiência de sucesso de agregação de valor (BRESSER-PEREIRA, 1996). Para fundamentar essa alteração administrativa, considerou-se impossível ser racional por meio de definição em lei sobre os objetivos específicos que se pretende alcançar, bem como sobre a forma como devem ser seguidos ou realizados os objetivos (BRESSER-PEREIRA, 2008a). Neste aspecto, considerou-se que a lei poderá definir de maneira genérica os objetivos e os meios para alcança-los, mas a sua particular especificação, necessariamente, dependerá de uma decisão a ser tomada na medida da particularidade de cada demanda pública (BRESSER-PEREIRA, 2008a).

No âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, a proposta foi para uma mudança na estratégia gerencial do Estado, mas essa nova estratégia deveria ser praticada numa estrutura que já teria recepcionado a reforma, e, portanto, deveria ser considerado o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

A proposta de divisão das funções governamentais fez com que fossem instituídas novas organizações na burocracia pública, inclusive as organizações sociais, agências executivas e agências regulatórias (REZENDE, 2002), as quais reputa-se necessárias porque, doravante, o Estado passa a se posicionar como menos executor e prestador direto de serviços, e mais regulador e provedor (COSTA, 2008).

A descentralização decisória pautada na flexibilização da divisão dos setores para tomada de decisão, bem como dos setores responsáveis pela execução da atividade, concede autonomia aos órgãos ou setores para escolher a melhor maneira de se realizar determinado e serviço, além de permitir a prevenção do escalonamento vertical de competência. Para efetivar essa autonomia, a administração deverá se utilizar não somente de estratégia por resultados, mas deverá valorizar o controle social ou participativo da sociedade, da imprensa, da opinião pública e da oposição política (BRESSER-PEREIRA, 2000a; 2000b).

Nesse sentido, o PDRAE instituiu e definiu a Administração Pública gerencial como "resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior" (BRASIL, 1995). O PDRAE foi o instrumento utilizado para transformar a Administração Pública burocrática, misturada a práticas patrimonialistas, em uma Administração Pública gerencial fundamentada nos princípios da Nova Gestão Pública ou *New Public Management*, e desse fato, a Reforma Gerencial de 1995 foi também denominada de Reforma da Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2000b).

Observa-se que na hipótese brasileira, o PDRAE aponta que a Administração Pública gerencial tem inspiração na administração de empresas (BRASIL, 1995). Sobre este fato, Guerrero (2003) afirma que a presença de componentes do mercado ocasiona mudanças nas funções tradicionais do setor público, inclusive sobre a forma de gerência, privatização, plano de incentivo de competitividade e desregulação.

Para Justen Filho (2002), a transferência da gestão dos serviços públicos para empresas privadas por meio de privatizações, concessões e terceirizações, é uma forma de transferir a agenda pública para o mercado, e essa transferência poderá ocasionar um grave problema referente a captura do regulador pelo regulado. Ainda afirma que a captura ocorre "quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados" (JUSTEN FILHO, 2002, p. 370).

Para Bresser-Pereira e Spink (2006), o objetivo da NGP é a construção de um Estado democrático para responder às necessidades da população, e também uma prestação de contas que possibilita a fiscalização de desempenho das atividades dos burocratas e políticos. Nestes termos, faz-se necessário uma reforma política para conceder maior legitimidade aos governos, inclusive para a realização de ajuste fiscal, privatização, desregulamentação e para que seja feita uma reforma administrativa para instituir os meios para se alcançar uma boa governança (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006),

Diante deste contexto, é possível considerar que a denominação NPM, derivada do modelo de reforma administrativa inglesa e norte-americana, precede à denominação gerencial, ou que ambas as denominações integram, cada qual, de uma etapa do modelo gerencial.

2.3.4 Administração Pública Gerencial

O movimento de reforma na administração pública iniciado na década de 1980 (BRESSER-PEREIRA, 1998), culminou com o modelo de administração pública gerencial, que se estabeleceu com o objetivo de flexibilizar e descentralizar as atividades, decisões e funções do Estado. Ainda para permitir maior autonomia à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Para Alcântara (2009), esse modelo foi inspirado em David Osborne, reconhecido como um dos principais idealistas do modelo gerencial, que inclusive influenciou o governo norte americano para estabelecer as bases deste modelo no setor público (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Na concepção de Abrucio (1997, p. 11), esse modelo foi estabelecido no setor público num "contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante".

Ainda afirma que a globalização e suas transformações tecnológicas modificaram a lógica do setor produtivo e afetaram profundamente o Estado, e, portanto, influenciou a implementação do modelo gerencial.

Na opinião de Bresser-Pereira (1998), as responsáveis pela reforma gerencial foram duas grandes forças que se despontaram no final do século próximo passado, e aponta que são a globalização e a democracia social de inspiração europeia. A partir desse momento, o Estado passou a garantir os direitos sociais, e para assegurar a entrega desses direitos em forma de serviços, exigiu-se que a administração pública fosse além da efetividade, fixando a eficiência do governo, e, portanto, que a fosse gerencial. Ainda aponta que a dominação capitalista e abertura de mercados competitivos consagraram a globalização e exigiram que o Estado fosse mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998). Afirma também que a reforma gerencial melhora a governança "entendendo-se governança como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 109).

No gerencialismo puro inglês, o objetivo do governo era instituir agências de organizações públicas não estatais, bem como a avaliação e privatização de setores públicos (ALCANTARA, 2009). Neste contexto, houve separação entre formulação e execução de políticas públicas, avaliação por meio de indicadores de gestão, mas não considerava a igualdade, universalidade e qualidade. Desse modo, buscou-se a reorientação do gerencialismo para satisfazer as necessidades dos cidadãos como consumidores, inclusive com o propósito de alcançar a qualidade nos serviços prestados, estimular a competitividade e cobrar resultados, e desse evento originou o *consumerism* (MARTINS, 1997). Estas evidências permitem considerar que no modelo gerencial existe a proposição de uma avaliação das finalidades estatais, para valorizar as políticas públicas, bem como para a inserção social com a finalidade de consolidar um modelo de representação de interesses sociais (MARTINS, 1997).

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD (1999, p. 125) aponta que o modelo gerencial tem inspiração nas transformações ocorridas nas organizações do setor privado que flexibilizou a gestão e reduziu os níveis hierárquicos, e, por conseguinte, aumentou a autonomia de decisão dos gerentes, e desse evento é que se denomina "o nome gerencial". Apesar da inspiração no setor privado, o modelo gerencial "deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público" (CLAD, 1999, p. 125).

Ainda aponta que a especificidade do setor público deriva da motivação que o orienta, e assim, “enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público” (CLAD, 1999, p. 125). No âmbito dessa reforma foram propostas a administração pública gerencial - APG, e governo empreendedor - GE, que foram relacionados como modelos de organização, e também havia um paradigma relacional como alternativa para superar o modelo burocrático, mas o objetivo era a organização para a efetividade da gestão das organizações públicas (SECCHI, 2009).

O paradigma relacional estabelece-se como movimento de governança pública - GP, o qual apresenta abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que envolve o governo, mas existe uma preocupação comum entre o modelo gerencial e governança pública, a qual se refere ao controle da administração pública e do governo, portanto, são diferentes do modelo burocrático que se pautava pela formalidade legal (SECCHI, 2009).

Observa-se que o modelo gerencial se opõe a hierarquização e formalidade, porque são identificadas como ineficientes, e defende que a gestão pública seja estruturada para que os custos da administração sejam reduzidos, e, por conseguinte, seja estabelecida a maximização dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998). Nesta perspectiva, esse modelo aponta-se para a estratégia, valorização das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, e, portanto, passa a exigir o planejamento financeiro e modificação da organização administrativa para possibilitar a eficiência da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Esse projeto político introduziu o referencial da eficiência e estratégia administrativa alicerçado no ajuste estrutural e nas recomendações de organismos multilaterais internacionais. Ainda estabeleceu a eficiência na administração pública como suporte finalístico do gestor (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRASIL, 1995). O raciocínio lógico desse modelo objetivou estabelecer maior clareza nos três níveis de governo, União, Estados e Municípios, no que se refere a separação das atividades que são exclusivas do Estado e daquelas atividades que não são de sua exclusividade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Neste contexto, verifica-se que o modelo pós-burocrático de administração pública gerencial foi concebido para estruturar e manter a gestão da administração pública fundada nos valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Nesse sentido, Matias-Pereira (2010, p. 129), afirma que a administração pública gerencial pode ser compreendida “como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a

gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade".

Para o CLAD (1999, p. 129), a reforma gerencial "assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade", sendo que a eficiência não pode ser separada da efetividade. As principais características dessa reforma foram estipuladas por um modelo que primou pela profissionalização da alta burocracia, transparência e responsabilização, bem como para descentralizar a execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional sobre as atividades exclusivas do Estado, controles de resultados, contábil de custos, por competição e controle social, portanto, instituiu novas formas de controle (CLAD, 1999).

No que se refere à profissionalização da alta burocracia, aponta-se para a constituição de um núcleo estratégico para a formulação, supervisão e regulação das políticas, e também para estabelecer "capacidade de negociação e responsabilização perante o sistema político." (CLAD, 1999, p. 129). Aponta ainda que a administração deve ser transparente, e que os administradores sejam responsabilizados perante a sociedade. Ainda apontou a existência de duas formas de unidades administrativas autônomas, que são as agências para realizar as atividades exclusivas de Estado, e agências descentralizadas para atuar nos serviços sociais e científicos, além de orientar sobre a prestação dos serviços dirigida para o cidadão-usuário e democratização do Poder público (CLAD, 1999).

Para Matias-Pereira (2010), essa nova proposição para a administração pública vincula-se à melhoria do desempenho e de avalição, bem como para que os governos fossem mais conscientes em relação a custos, eficiência, eficácia e transparência, e também para que os serviços públicos fossem realizados para satisfazer o cliente. E neste aspecto, afirma que se trata de uma adaptação e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. Desse modo, esse novo modelo orienta para uma inédita concepção de utilização das receitas públicas, bem como envolve a preocupação com a produtividade, efetividade e responsabilidade (RUA, 1999).

A descentralização decisória pautada na flexibilização da divisão dos setores para a tomada de decisão, bem como dos setores responsáveis pela execução de atividade, concede autonomia aos órgãos ou setores para escolher a melhor maneira de se realizar determinado e serviço, além de permitir a prevenção do escalonamento vertical de competência. Para efetivar essa autonomia, a administração deverá se utilizar não somente

de estratégia por resultados, mas também deverá valorizar o controle social ou participativo da sociedade, da imprensa, da opinião pública e da oposição política (BRESSER-PEREIRA, 2000b). Neste contexto, verifica-se que para esse modelo "o público, a liderança política do governo e seus serviços públicos estão intimamente ligados entre si por arranjos institucionais e interação política" (HUGHES, 2012, p. 236).

O discurso sobre o aspecto participativo recebeu crítica por não exteriorizar satisfatoriamente a participação na prática, ou seja, por restringir-se à teoria, e deste modo, haveria centralização do processo de decisão tanto sobre à organização das instituições políticas, quanto à construção de vias para a participação popular (PAULA, 2005). No entanto, esse modelo aponta para a adequação das orientações gerenciais do setor privado para o setor público, com o objetivo de ampliar o controle dos gastos públicos e melhorar a qualidade dos serviços públicos entregues à sociedade (PAULA, 2005).

Observa-se que o modelo gerencial tem uma finalidade de resultado, e fundamentalmente estabeleceu-se no princípio do controle, inclusive com desistência de análise dos processos para valorizar e concentrar-se nos resultados (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Em relação ao controle no modelo gerencial, aponta-se que as sociedades se coordenam por meio da utilização de um conjunto de mecanismos de controle ou de coordenação, que se classificam de diversos modos (BRESSER-PEREIRA, 1998). Na perspectiva institucional existem três fundamentais mecanismos de controle identificados como o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para o Estado inclui-se o sistema legal ou jurídico que se constitui de normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade, sendo que o sistema legal é um mecanismo geral de controle, que praticamente se identifica "com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 139). Quanto ao mercado, refere-se ao sistema econômico que realiza o controle por meio da competição. Em relação a sociedade civil, refere-se àquela sociedade estruturada por meio de grupos sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ainda existe o critério funcional que estabelece três formas de controle, que são o controle hierárquico ou administrativo exercido dentro das administrações; o controle democrático ou social exercido em termos políticos sobre as organizações e indivíduos; e controle econômico via mercado. Nesse critério, além do sistema jurídico-legal, destaca-se o controle político-democrático que pode ser realizado por meio dos mecanismos da democracia representativa, direta ou do controle social, e também pode ser realizado por meio "da transparência de informação e do controle por parte das mídias e da oposição"

(BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 140). Nesse sentido, a implementação do modelo gerencial fundada nos resultados e nos princípios de controle, além de reduzir a estrutura administrativa, concede maior ênfase no resultado a ser alcançado, e, portanto, o foco não mais está na estrutura, mas nas metas de governo (PAULA, 2005).

A análise de Bresser-Pereira e Spink (2006), sobre a perspectiva de reforma do ano de 1995, aponta que a capacidade para a reforma do Estado era dependente da habilidade de cobrança por parte da população, e que a cultura política brasileira nem sempre foi democrática, de forma que a percepção é de que o Estado se afasta da população, e, portanto, é uma entidade que está acima da sociedade. Neste aspecto, a mudança cultural se faz muito importante e se constitui um dos pilares dessa reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Com fundamento nesse referencial, o Quadro 9 sintetiza as principais características e referências básicas do modelo gerencial.

Quadro 9- Principais características e referências básicas do modelo Gerencial.

Principais características e referências básicas do modelo Gerencial		
Modelo	Características	
Gerencial	. Flexibilidade e descentralização da execução dos serviços públicos e decisões. . Desconcentração das atividades exclusivas do Estado. . Separação dos serviços públicos com o controle. . Ampliação de autonomia na gestão. . Gestão estruturada para reduzir custos e maximizar os resultados. . Ênfase na qualidade e produtividade do serviço público. . Profissionalização da alta burocracia. . Planejamento estratégico e financeiro. . Implementação de controles de resultados, contábil e social. . Oposição à hierarquização e formalidade. . Dever de prestar contas e responsabilização. . Transparência e *accountability*, com foco na eficiência, eficácia e efetividade. . Atuação conforme o interesse público. . Foco no cidadão e nos resultados.	
Referências básicas do modelo Gerencial		
Referências	Características	Análise
Objetivos	. Descentralização Administrativa. . Delegação de autoridade. . Planejamento Estratégico.	. Incentivo à criatividade e inovação. . Autonomia para decisão e execução. . Controle e participação social.
Avaliação	. Eficácia. . Eficiência. . Efetividade.	. Objetivos para as demandas . Qualidade dos serviços . Resultado

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2010).

Neste contexto, verifica-se que ocorreram alterações tanto na estrutura administrativa por meio do processo de descentralização da administração pública, quanto na dimensão política por meio da construção da cidadania plena, com inserção da

população na formulação de políticas públicas e na gestão governamental (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Destas alterações, surgiram várias formas de controles como mecanismos necessários para ampliar a eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, com participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas e, por conseguinte, exige maior transparência da administração pública (CLAD, 1999).

Neste contexto, é possível considerar que a denominação NPM, derivada do modelo de reforma administrativa inglesa e norte-americana, precede à denominação gerencial, ou que ambas as denominações são integrantes, cada qual, de uma etapa do modelo gerencial.

2.3.5 Os Princípios da Administração Pública

O Estado é constituído tanto por lei e políticas públicas, como pela administração pública, compreendida "como organização pública soberana". [...] é "uma organização formada e dirigida por oficiais públicos eleitos e não eleitos" (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 4), que se constitui por políticos, servidores públicos e militares, cumprindo aos primeiros definir a lei e as políticas públicas e, aos segundos, a participação da formulação de políticas e sua execução (BRESSER-PEREIRA, 2011).

As definições de administração pública apontam que o Estado assume a responsabilidade com a sociedade, de prestar ou promover a prestação dos serviços públicos (MEIRELLES, 2010; DI PIETRO, 2013). O serviço público para Di Pietro (2013, p. 106), refere-se a toda atividade material atribuída por lei ao Estado, para o exercício direto ou por meio de seus delegados, "com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (DI PIETRO, 2010, p.103).

Neste contexto estão instituídos os princípios da administração pública que são compreendidos como as regras norteadoras da ação dos agentes públicos (DI PIETRO, 2013). Para Alexandrino e Paulo (2009), os princípios são as ideias nucleares de um sistema, que estabelece suas diretrizes e confere um sentido lógico, harmonioso e racional. Os princípios basilares da administração pública são descritos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O vigente Decreto-Lei número 200/1967, que precede a Constituição Federal, estabelece no artigo 6º, que "as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes Princípios Fundamentais": Planejamento,

Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, e ainda apresenta a descrição de aplicabilidade de cada um desses Princípios (BRASIL, 1967). Alguns princípios da Administração Pública e descrição de aplicabilidade são apresentados no Quadro 10.

Quadro 10- Principais Princípios da Administração e aplicabilidade do Decreto-Lei 200/1967.

Decreto-Lei número 200/1967		
Artigos	Princípios	Descrição de aplicabilidade
Artigos 7º	Planejamento	. Ação do governo de acordo com o planejamento preestabelecido para promover o desenvolvimento econômico e social e a segurança nacional. O planejamento compreende a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso.
Artigos 8º e 9º	Coordenação	. As atividades e especialmente a Execução dos planos e programas de governo terão coordenação permanente. Coordenação integrada, atuação das chefias e realização sistemática de reuniões. A coordenação realizada em todos os níveis da administração pública: chefias, reuniões do ministério, de ministros e presidente da República. Submissão de órgãos da mesma área geográfica à coordenação para assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais, e evitar dispersão de esforços e recursos.
Artigo 10	Descentralização	. Administração federal descentralizada. Delegação a terceiros das atividades públicas ou de utilidade pública, com o dever de fiscalizá-los. Concentração da direção nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle O Estado atuará indiretamente. Liberação de recursos condicionado ao fiel cumprimento dos programas. A descentralização ocorrerá nos quadros da Administração Federal, com distinção clara do nível de direção do de execução (desconcentração); entre a Administração Federal para as unidades federadas, quando devidamente aparelhadas e mediante convênio; entre a Administração Federal para a esfera privada, mediante contratos e/ou concessões.
Artigos 11 e 12	Delegação de Competência	Utilizada como instrumento de descentralização administrativa para assegurar maior rapidez e objetividade às decisões e garantir com proximidade os fatos, pessoas ou problemas. Delegação de competência com indicação de suas atribuições.
Artigo 13	Controle	Controle em todos os órgãos, inclusive da chefia entre os subordinados, das auditorias dentro do próprio órgão e do Sistema de Controle Interno para controlar os recursos e bens públicos.

Fonte: Decreto-Lei número 200/1967.

Além desses princípios, o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil Federal - CRFB estabelece outros Princípios para a Administração Pública. Esses outros Princípios são apresentados, conforme a CRFB (1988) e Di Pietro (2013), no Quadro 11.

Quadro 11- Principais Princípios e descrição de aplicabilidade da CRFB de 1988.

Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil	
Princípios	**Descrição de aplicabilidade**
Legalidade	A administração pública deve atuar conforme a lei e o Direito, ou seja, fazer somente que está expresso nas normas.
Impessoalidade	As ações devem ser orientadas para o interesse coletivo em detrimento de interesses de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena de ser considerado ato nocivo ao interesse público, nulo ou sem efeito.
Moralidade	A exigência de atuação ética dos agentes da Administração se converte em norma jurídica, determinando que o ato e a atividade da administração pública sejam em obediência à lei e à moral.
Publicidade	Refere-se à publicação oficial dos atos administrativos para a finalidade de produzir os efeitos externos, bem como a exigência de transparência e prestação de contas da atividade administrativa, para permitir o controle popular das atividades da administração.
Eficiência	Esse princípio decorre da Emenda Complementar número 19/1998, para obrigar a administração pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que realizados, buscando sempre a otimização de resultados e objetivando atender ao interesse público com maior eficiência.

Fonte: Adaptado da CRFB (1988) e Di Pietro (2013).

Ainda além dos princípios previstos no Decreto-lei número 20/1967, e daqueles previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, o Direito Administrativo também traz a previsão de outros princípios, sendo algum deles "específicos e enquadrados como setoriais" e outros próprios de outras ciências do direito público (DI PIETRO, 2013, p. 64). São descritos como Princípio da Presunção de Legitimidade ou de Veracidade, Princípio da Razoabilidade e proporcionalidade, Princípio da Isonomia ou Igualdade Formal, Princípio da Motivação, Princípio da Supremacia do Interesse Público, Princípio da Autotutela, Princípio da Indisponibilidade do Interesse e dos Bens Públicos, Continuidade do serviço público.

Esses princípios do direito administrativo "são mandamentos gerais que se aplicam a toda e qualquer situação, em maior ou menor medida" (USP, 2013, p. 13). Ainda orientam a expedição de atos administrativos, a condução de processos e celebração de contratos, além da edição de atos normativos. São conhecidos por princípios gerais ou infraconstitucionais, por não constarem de forma direta do texto constitucional, mas em legislação esparsa. Esses princípios são apontados no Quadro 12.

Quadro 12- Principais Princípios Gerais e descrição de aplicabilidade do Direito Administrativo.

Principais Princípios Gerais e descrição de aplicabilidade do direito administrativo	
Princípios	**Descrição**
Presunção de Legitimidade	Os atos da administração são presumidos legítimos, até prova em contrário.
Razoabilidade e proporcionalidade	Poder Público se obriga por seus atos, a obedecer à pertinência em relação à previsão abstrata da lei e os fatos em concreto trazidos à sua apreciação. Adequação de meios e fins.
Isonomia ou Igualdade Formal	Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. A igualdade não exclui a desigualdade de tratamento indispensável em face da particularidade da situação. Artigo 5º da CRFB.
Motivação	Indicar os fundamentos de fatos e de direito de suas decisões. Motivar pode ser compreendido como ato de imposição de penalidade, que indicará o fundamento legal que lastreou a decisão. Ainda pode compreendido motivo ou causa da sanção disciplinar, que são os fatos que implicam a aplicação do dispositivo da lei para determinado fato concreto.
Supremacia do Interesse Público	Está presente na elaboração da lei e execução em caso concreto. Os interesses públicos têm supremacia sobre os interesses individuais. Essa é a essência do regime jurídico administrativo.
Autotutela	O controle é exercido sobre o próprio ato. A administração pública tem a prerrogativa de rever seus próprios atos, podendo revogá-los por razões de conveniência ou oportunidade.
Indisponibilidade do Interesse e dos Bens Públicos	Manter os interesses da coletividade e da entidade pública. São de responsabilidade da gestão pública em prol da coletividade.
Continuidade do serviço público	O serviço público não pode parar ou ser interrompido. O serviço público destina-se a atender necessidades sociais.

Fonte: Di Pietro (2013, p. 65-82) e USP (2013, p. 13-16).

Esses são os principais princípios que norteiam a administração pública, os quais têm importância no contexto desta dissertação.

2.4 CONTROLE

O controle se relaciona com a atividade estatal em razão da função de administrar, e desse modo, é exercido por meio do poder interno de cada órgão público, que se caracteriza como o poder de fiscalizar e corrigir a atividade administrativa (DI PIETRO 2013).

O controle estabelece uma relação com aquele que tem o poder, e pressupõe a ação de alguém sobre o comportamento de outrem, com reflexo nos interesses da organização (MARTINS 2006; SILVA, 2000). Ainda o controle vincula-se à ordem que se estabelece por influência, e tem com resultado de prevenção a determinadas ações na organização (CHIAPELO, 1996; WARHURST, 1998). O conceito de controle pode ser definido como “um processo de busca de redução da incerteza” SILVA (2003, p. 800). Ainda segundo a autora, o controle atua sobre o comportamento dos atores da organização por meio de um sistema de valores compartilhados, metas e tradições.

2.4.1 Controle da Administração Pública

O termo controle tem origem na palavra francesa *contrôler*, no sentido de registrar, inspecionar e examinar (MEIRELLES, 2010; ZIELINSKI; COSTALDELLO, 2015). O controle na administração pública brasileira principiou na época colonial, e teve por objetivo regular as ações sobre os bens públicos, arrecadações, registro de receitas e despesas e exigir prestação de contas. Com as regras implementadas, havia a previsão de se impor penalidades sobre eventuais desvios de recursos (RIBEIRO, 2010). Esse evento caracteriza como embrião do atual sistema de controles interno e externo do Estado.

Para Di Pietro (2013, p. 798), "o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva" [...], que "não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu". O controle envolve a atividade de fiscalizar e corrigir os atos ilegais, e desse modo, pode ser definido como o poder-dever de fiscalização e correção que objetiva garantir a conformidade e atuação dos princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2013). Essa concepção é divergente de Meirelles (2010, p. 697), quando afirma que o controle é caracterizado como "a faculdade de vigilância, orientação e correção a ser exercido por um poder, órgão ou autoridade sobre a conduta funcional de outro". No entanto, apesar de afirmar que se trata de uma faculdade, mas não um dever do Estado, os autores são convergentes quanto a fiscalização e correção de atos e atividades administrativas. Já para Carvalho Filho (2015, p. 975), ao definir o controle na administração pública, afirma que é "o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder".

O controle pode ser assimilado como o poder de fiscalizar, corrigir e de rever as práticas da atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015). Sob essa ótica, a fiscalização funda-se no dever de examinar as atividades dos órgãos, agentes administrativos e a finalidade pública para possibilitar o controle (CARVALHO FILHO, 2015). A síntese é de que o controle da administração pública vincula-se à fiscalização, vigilância, orientação e correção ou revisão de atos e atividades administrativas, e tem por finalidade obter a legitimidade, eficiência, satisfação coletiva e atendimento dos direitos individuais dos administrados (DI PIETRO, 2013; MEDAUAR, 1990; 2012; MEIRELLES, 2010).

Na definição de Ribeiro (2010, p. 6), o controle “está intimamente associado ao exercício do poder, à manutenção da ordem e à ideia de coerção”. Nessa hipótese, a finalidade do controle seria assegurar que a atuação da administração seja conforme os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, inclusive da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2013). Quando há uma fiscalização por meio de inspeção, auditoria e correição sobre as atividades dos controlados, as informações e os dados são levadas à autoridade que tem poder de decisão, isso porque aquele que realiza essas atividades não tem poder de decisão (MEDAUAR, 1990; 2012). Desse modo, o conceito de controle tonifica a premissa de que o controle está vinculado ao poder de decisão.

O controle como poder de decisão é referenciado por Bastos (2000), ao afirmar que ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, o responsável pelo controle interno dará ciência ao Tribunal de Contas da União, quando o responsável não tenha poderes para, isoladamente, sustar a despesa ou regularizar a situação. Os relatórios de fiscalização devem ser encaminhados para a autoridade com poder de decisão, porque a atividade de fiscalização é diversa da atividade de controle da administração pública (MEDAUAR, 1990; 2012). Para Di Pietro (2013, p. 67), “os poderes atribuídos à administração pública têm o caráter de poder-dever”, que não poderão deixar de ser exercidos por caracterizar-se a omissão. Nessa perspectiva, a fiscalização e o controle decorrem da subordinação do Estado à lei, e são necessários para garantir a eficácia da lei (BASTOS, 2000; MEDAUAR, 2012).

Na concepção de Carvalho Filho (2015, p. 977-978), o controle administrativo tem origem nos próprios órgãos de Estado, e vincula-se ao poder desses órgãos para fiscalizar, rever ou revogar os seus próprios atos. O controle interno define-se como “aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera”. Já o controle externo define-se como aquele que é exercido por órgão fiscalizador vinculado a outra esfera de administração diversa daquela fiscalizada.

O sistema de controles interno e externo do Estado exprime o poder de fiscalização por meio de verificação de atos praticados por atores públicos ou políticos, ou um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que permite o poder de fiscalização, revisão ou correção da atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2013; MEDAUAR, 1990; 2012). Nessa perspectiva conceitual, a fiscalização realizada tanto por meio do sistema institucional de controles externo e interno quanto pelo controle interno de cada poder, são caracterizados como controle com poder de intervenção.

Evidencia-se, portanto, que este controle é um instrumento de poder que tem a capacidade de corrigir ou impedir a prática de qualquer ato irregular, que pode ser de caráter legal, econômico, pessoal ou quanto à finalidade (BASTOS, 2000; BRASIL, 2009; CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2013). Esse termo designado de controle se reveste de diversas acepções (MEDAUAR, 2012, p. 20). Essas acepções são apontadas estão resumidas no Quadro 13.

Quadro 13- As diversas Acepções do Controle da Administração Pública.

Acepções do Controle da Administração Pública	
Dominação	Associa-se com a noção de subordinação, centralização, monopolização. Exemplo: Controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima; controlar um país do ponto de vista militar ou econômico; controle de si mesmo. É o sentido mais forte do termo, associa-se à corrupção e noção de força ou abuso.
Direção	Associa-se com a noção de comando ou gestão. Significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação; contém o sentido de comando efetivo para fins conscientes e de limite mínimo que se deve alcançar. Exemplo: controlar a produção.
Limitação	Associa-se com a noção de regulamentação ou proibição; traz implícito o aspecto negativo, restritivo ou inibidor; realça um limite máximo que não se deve ultrapassar. Exemplo: controlar as importações, o câmbio, o comércio exterior; controlar pela oposição de um veto, de uma interdição.
Vigilância ou Fiscalização	Associa-se com a noção de supervisão, inspeção, censura. Contém o sentido de continuidade. Exemplo: controlar as finanças; controlar a gestão de um gerente.
Verificação	Associa-se com a noção de exame, constatação; não evoca por si a mesma ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização; implica, antes, o exame de um ou de aspectos precisos. Exemplo: controlar um orçamento; o controle realizado pelo controlador de trens. Implica ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro.
Registro	Associa-se com a noção de identificação, equivalência ou autenticação; significa inscrever em duplo registro. É o sentido originário do termo controle e designa a mais fraca intensidade do ato de controle.

Fonte: Adaptado de Medauar (2012, p. 20).

O Quadro 13 aponta que para o estudo do controle da administração não é possível determinar uma única acepção, isso porque meios de controle pode apresentar, em determinada conjuntura, várias de suas facetas, seja de modo isolado ou em conjunto. Nesse sentido, Di Pietro (2013, p. 797) traz uma valiosa contribuição, quando afirma que a finalidade do controle é assegurar que a administração "atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade".

Ainda pontua que o controle na administração pública "abrange o poder de fiscalização e correção dos atos ilegais, e em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos" (DI PIETRO (2013, p. 798). Com fundamento nesses elementos, o controle da administração pode ser definido como o poder de fiscalização e correção "que sobre ela

exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo", com a finalidade de assegurar "a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico' (DI PIETRO (2013, p. 798). Por meio do sistema de controle, com suas diversas facetas, é que se pode garantir o cumprimento das normas e o alcance das metas essenciais do ente público, ou seja, a instituição e execução eficiente de políticas de governo, garantindo a continuidade do Estado em direção ao bem comum, conforme afirma Justen Filho (2011, p. 1.100) que o Estado "é uma organização de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais".

Ainda no âmbito do controle administrativo, Medauar (2012) aponta que o controle pode ser classificado sobre três aspectos: extensão, momento e amplitude do controle. Apontam-se esses aspectos e classificação no Quadro 14.

Quadro 14- Aspectos da classificação do controle.

Aspectos da Classificação do Controle	
Classificação do Controle	**Aspectos do Controle**
Quanto à sua extensão	. Controle de legalidade, tem por objetivo a legalidade com um todo ou a legalidade contábil-financeira. Controle de mérito. . Controle da boa administração - eficiência, produtividade, gestão.
Quanto ao momento em que se exerce	. Controle prévio, quando realizado antes da eficácia da medida ou decisão. . Controle concomitante, quando realizado durante a realização da medida ou ato. . Controle sucessivo ou a posteriori, quando realizado após a edição do ato ou adoção da medida.
Quanto à amplitude	. Controle de ofício, por iniciativa do próprio agente. . Controle por provocação, quando pessoas, entidades ou associações solicitam a atuação do agente controlador. . Controle compulsório, necessariamente é realizado no momento oportuno, para atender a normas que o disciplinam.

Fonte: Adaptado de Medauar (2003, p. 407).

Os objetivos perseguidos pelo controle são materializados por meio de atuação de órgãos que agem de forma sistêmica nos âmbitos interno e externo, considerando o alcance e abrangência previstas na legislação. Nesse aspecto, o controle também permite que o seja analisado quanto à natureza e aos organismos controladores. São diversas as bibliografias sobre o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a administração pública, nos quais se observa sob a terminologia de controle político ou controle legislativo ou ainda controle parlamentar, bem como sobre o controle administrativo ou executivo, e também sobre o controle judicial ou jurisdicional. Essas formas de controle são apontadas no Quadro 15.

Quadro 15- Controles quanto à Natureza e Organismos Controladores.

Controles quanto à natureza e organismos controladores	
Classificação do controle	Aspecto do Controle
Controle administrativo ou executivo	. É o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação (DI PIETRO, 2013, p. 799). É um controle interno e decorre do poder autotutela que permite à administração pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.
Controle político ou legislativo ou parlamentar	. É a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública sob os critérios político e financeiro. Tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão do Poder Legislativo sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1040). É o controle exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, caracterizando-se como um controle eminentemente político (MEIRELLES, 2009).
Controle judicial ou jurisdicional	. É o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1049). O controle judicial incide especificamente sobre a atividade administrativa do Estado, seja qual for o Poder onde esteja sendo desempenhada. Alcança os atos administrativos do Executivo, basicamente, mas também examina os atos do Legislativo e do próprio Judiciário, nos quais se desempenha a atividade administrativa em larga escala (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1051). É aquele exercido pelo Poder Judiciário, e por meio do qual, analisa de forma imparcial os atos administrativos, sob a perspectiva da legalidade e moralidade, mas sempre mediante a provocação da parte interessada (DI PIETRO, 2013, p. 817).
Controle social	É uma forma de controle que decorre da evolução do Estado e da essência da democracia. Pode ser referida como um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando qualquer uma das vias de participação democrática (CASTRO, 2007, P. 136).

Fonte: Autoria própria (2018).

Sob a perspectiva da moderna gestão, o controle também é refletido na função de acompanhamento dos instrumentos de planejamento, ou seja, das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA). O foco principal tende a ser o resultado (BRASIL, 1988; 2013). No que se refere à administração pública, o controle tem a finalidade de possibilitar a verificação de conformidade da aplicação dos recursos públicos por parte do gestor, sob o aspecto da eficiência, eficácia, economicidade, moralidade e juridicidade para cumprir a legislação geral e não apenas sob o aspecto da legalidade.

2.4.2 Legalidade do Controle

A busca pelo efetivo controle na administração pública brasileira tem o marco inicial no final da década de 1930, “com a implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças”, que ocorreram com a Constituição

de 1937, para a superação do patrimonialismo (COSTA, 2008, p. 844). Na sequência, houve a reforma administrativa realizada a partir da Constituição de 1967, a qual foi regulamentada pelo Decreto-Lei número 200/1967 (BRASIL, 1967). Foi definido por essa Constituição que o Congresso Nacional, por meio do controle externo e dos sistemas de controle interno instituídos por lei, passaria a exercer a fiscalização financeira e orçamentária da União.

Com a reforma administrativa ocorrida por meio do Decreto-Lei número 200/1967, a figura do controle foi mantida e com mais precisão. Para Costa (2008), esse Decreto-Lei, era uma forma de lei orgânica da administração pública que fixava princípios, estabelecia conceitos, balizava as estruturas e determinava providências, sendo que o controle estava inserido nos princípios fixados para a administração pública. A determinação do controle estava no artigo 6º do Decreto-Lei número 200/1967. As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - planejamento; II - coordenação; III - descentralização; IV - delegação de competência; V - controle.

Com a Constituição de 1988, o controle passou a ser mais expansivo em razão da redemocratização, construção do Estado de Democrático Direito, divisão de poderes formalmente delimitados pelo Legislativo, Executivo e Judiciário (CASTRO, 2008). Portanto, o Estado Democrático de Direito manteve o controle, sendo possível afirmar que "o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 167). A nova conformação de Estado teve por exigência a efetivação do controle em todas as atividades, em todos os níveis e em todos os órgãos da Administração Pública. Estabeleceu um sistema de controle tanto nos aspectos financeiros como administrativos, e também no conjunto de métodos e ações que fossem realizados por qualquer órgão administrativo, além de fomentar o controle social (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A Constituição de 1988 estabeleceu dois tipos de controle, que são o controle externo e o sistema de controle interno, além de permitir denúncia de irregularidades por parte dos cidadãos e instituições nela prevista. Ainda para exercer essa efetiva vigilância sobre a atuação do Estado, foram instituídas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que constituem atualmente eficazes ferramentas de controle para todos os segmentos do Estado, inclusive ao controle social (BRASIL, 2013).

2.4.3 Controle Administrativo

O controle administrativo é também denominado de denominado de autocontrole, e pode ser compreendido como aquele realizado pela própria administração pública, tomado sob sua perspectiva ampla, envolvendo aspectos de legalidade e de mérito, agindo tanto por iniciativa própria quanto mediante provação de terceiro. (DI PIETRO, 2013). Ainda aponta que esse controle é o poder de fiscalizar e corrigir exercido pela administração pública, em sentido amplo, sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade, de mérito, por iniciativa própria ou mediante provação.

Para Meirelles (2010), o controle administrativo é todo aquele exercido pelos órgãos de administração e demais Poderes sobre suas próprias atividades, com objetivo de manter a legalidade, conforme as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização. Portanto, é um controle de legalidade e de mérito. Sob esses aspectos, o controle administrativo pode e deve ser exercido para que a atividade pública seja realizada com legitimidade e eficiência para que seja alcançada a finalidade plena (MEIRELLES, 2010). Para Araújo (2010, p. 34), o controle administrativo pode ocorrer por três formas distintas (Quadro 16).

Quadro 16- As Formas de Controle Administrativo e Aplicabilidade.

Formas de Controle	Aplicabilidade
Controle sobre a administração indireta	. Denominado de supervisão ministerial exercido sobre as entidades que integram a administração indireta vinculadas a determinado ministério. As entidades da Administração Indireta se relacionam com a Administração Direta, e, portanto, permite que a realização do controle finalístico sobre a condução das atividades que lhe são atribuídas.
Controle hierárquico	. Exercido pelo superior sobre o subordinado, fundado no princípio da hierarquia, decorrente da relação de subordinação de um mesmo ambiente.
Autotutela	. O controle é exercido sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os atos ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

Fonte: Adaptado de Araújo (2010, p. 34).

Apesar de possuir características próprias, o controle administrativo está sujeito ao controle externo (Tribunal de Contas, Ministério Público, Sociedade, Legislativo, Judiciário). O controle externo ou horizontal se refere ao controle mútuo entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, mas não se trata de limite taxativo, porque envolve as instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder legal para realizar diversas ações de supervisão geral e de imposição de sanções previstas em lei (ARAUJO; SANCHEZ, 2005).

As principais atribuições do controle externo institucional são apreciar contas e legalidade de atos admissionais de pessoal, julgar contas, realizar auditorias e

inspeções, fiscalizar contas e aplicação de recursos, prestar informações sobre a fiscalização, auditorias e inspeção, além de aplicar sanções. O controle interno institucional caberia avaliar o cumprimento de metas e execução de programas de governo, comprovar aspectos de legalidade, avaliar resultados econômicos, exercer o efetivo controle e apoiar o controle externo. Quanto a população está legitimada a apenas denunciar irregularidade ou ilegalidade ao poder público (BRASIL, 1988; MEIRELLES, 2010; ZIELINSKI; COSTALDELLO, 2015). O controle externo está previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição da República Federativa (Quadro 17).

Quadro 17- Artigos da CRFB e Dispositivos de aplicabilidade do Controle Externo **(**Continua)

Controle externo previsto na Constituição Federal	
Artigos	Dispositivo de aplicabilidade do Controle Externo
70	. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
71	. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: . I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; . II - 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; . III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; . IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; . V - Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; . VI - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; . VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; . VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; . IX - Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

(Conclusão)

Controle externo previsto na Constituição Federal	
Artigos	Dispositivo de aplicabilidade do Controle Externo
71	. X - Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; . XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. . § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. . § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. . § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. . § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Fonte: CRFB (1988).

Observa-se que os incisos do artigo 71 da Constituição Federal definem as competências do Tribunal de Contas da União, que na grande maioria dos casos realiza trabalho como um controle a *posteriori* (SPECK, 2000). No entanto, é competência constitucional exclusiva dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos especializados, exercer o controle relacionado a fiscalização determinada por lei (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em relação ao controle interno, a sua estrutura se estabelece "para governar os acontecimentos dentro de uma organização que possam impactar na consecução de seus objetivos" [...], assim, os "controles internos e a governança são inter-relacionados, mas não são sinônimos" (BRASIL, 2009, p. 21). Evidencia-se, portanto, que este controle interno é a fiscalização das atividades realizadas pelo corpo funcional do próprio órgão para assegurar o equilíbrio entre os interesses de diversas partes interessadas e população (BRASIL, 2009). Isto se faz necessário uma vez que, por um lado, os gastos públicos são crescentes em razão das demandas da população e administrados e, por outro lado, os recursos são limitados. Neste aspecto, as receitas devem ser utilizadas com eficiência, eficácia, planejamento, controle, e sob fiscalização (BRASIL, 2013; 2016a). No entanto, em razão da dimensão territorial com 5.570 municípios, que se somam à complexidade político-social, torna-se necessário o auxílio da população como subsídio na fiscalização permanente das receitas públicas e ações dos gestores (BRASIL, 2013; IBGE, 2014).

O controle interno refere-se ao conjunto de regras estruturais, políticas e procedimentos utilizados pela organização para realizar a "vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos" (BRASIL, 2009, p. 4). Neste sentido, caracteriza-se como um processo de responsabilidade da própria gestão utilizado com o

propósito de alcançar os objetivos organizacionais, no entanto, cuida-se de distinguir que "o sistema de controle interno de poder" [...], "não se confunde, e nem substitui, o sistema de controle interno de cada organização pública, em particular" (BRASIL, 2009, p. 6). Portanto, as atividades ou procedimentos de controle são políticas estabelecidas e executadas para atenuar os riscos na administração pública, devendo integrar a organização em todos os níveis e funções de governo como meio preventivo, detectivo e corretivo (BRASIL, 2009; 2016a).

O controle interno decorre do "poder dever" da autotutela da administração pública. É o controle exercido pelo controle administrativo de cada Poder e o controle interno descrito no Art. 74 da Constituição Federal (Quadro 18).

Quadro 18- Artigos da CRFB e Dispositivos de aplicabilidade do Controle

Controle interno previsto na Constituição Federal	
Artigo	Dispositivo de aplicabilidade do Controle Interno
74	. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: . I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; . II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; . III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. . § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. . § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Fonte: CRFB (1988).

A implantação de um sistema de Controle interno, portanto, decorre de uma imposição legal, para que haja fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

2.5 GOVERNANÇA

O estudo sobre a governança, suas definições, aplicações e princípios são essenciais para os fins desta pesquisa. Ainda é imprescindível uma breve apresentação histórica dos fatos que levaram à sua utilização nos múltiplos entes organizacionais, seja na esfera pública, em especial, bem como no âmbito privado.

A administração pública brasileira realizou diversas reformas estruturais no final do século passado, inclusive passou a se utilizar de conceitos e ferramentas gerenciais

derivadas do setor privado para que o Estado fosse mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 2001a; PAULA, 2005). A busca pela eficiência apontou para a profissionalização da alta burocracia, bem como para a exigência de transparência e responsabilização dos administradores que passaram a ser avaliados pelos resultados efetivamente produzidos, além de estabelecer diversas formas de controle (CLAD, 1999).

A reforma gerencial, especificamente, refere-se a uma modificação estrutural do aparelho de Estado que "não pode ser confundida com a mera implementação de novas formas de gestão", mas deve haver transformação de regras para permitir a adoção de estratégias e técnicas de gestão mais adequadas (CLAD, 1999, p. 128). No contexto dessas reformas, que já foram objeto de estudo nesta pesquisa, os debates sobre a governança do setor público resultaram no estabelecimento de princípios básicos referidos como a transparência, integridade e prestação de contas, bem como na indicação de boas práticas de governança que se referem a boa governança para o setor público (BRASIL, 2014a; IFAC, 2001a; 2001b). Para Secchi (2009, p.357), a "definição de governança não é livre de contestações", devido às ambiguidades existentes entre as diferentes áreas do conhecimento que estudam os fenômenos relativos à *governance*.

Ainda no âmbito dos debates ocorridos no ambiente global, o termo "governança" recebeu múltiplos significados sobre diversas perspectivas, como tem sido utilizado sobre diferentes discursos envolvendo as organizações corporativas, as novas demandas do setor público e no âmbito de cooperação internacional de estados soberanos (TIIHONEN, 2004). No âmago desses múltiplos significados, o IFAC (2001b) afirma que o modelo de governança se preocupa com as estruturas e processos para a tomada de decisão, bem como exige a responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações. Ainda afirma que "o termo "governança" é usado para descrever o que também é comumente referido no setor privado como "governança corporativa" (IFAC, 2001b, p. 1). Nesse sentido, Edwards *et al* (2012) afirmam que a governança é um conceito multidimensional, e que o termo "governança" poderá ser utilizado de diversas formas, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do pesquisador ou sob o aspecto de avaliação.

Observa-se que tanto o setor público quanto o setor privado se utilizam de governança, e ambos os setores devem avaliar a qualidade da governança, considerando-se os critérios econômicos, legais e diferenças culturais do país, além de desenvolver disposições adequadas e detalhadas, obrigatórias ou voluntárias, como instrumentos profícuos para melhorar a governança e ampliar a boa governança (G/20; OECD, 2015).

Nesse sentido, a Anao (2014, p. 1) afirma que “uma governança efetiva pode fazer uma diferença real no desempenho das entidades do setor público e nos resultados buscados pelo governo”. Ainda afirma que essa é uma razão convincente para que todas as organizações públicas “revisem e refinem periodicamente suas abordagens de governança” (ANAO, 2014, p. 1), para manter o desempenho e os respectivos resultados.

No contexto da nova gestão pública, o CLAD (1999, p. 129) afirma que a governança é compreendida “como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões politicamente tomadas”. Pode ser referida como um mecanismo, por meio do qual, as organizações públicas e privadas são dirigidas e controladas, considerando-se a responsabilidade, prestação de contas e transparência (IFAC, 2001b). A governança pode ser compreendida como a reunião de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que estabelecem os modos de direção, administração e controle, envolvendo diversas partes que se relacionam com a organização (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No âmbito do setor público pode ser definida como um sistema por meio do qual “as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle” (BRASIL, 2014a, p 17). Ainda a governança do setor público refere-se “aos arranjos e práticas que permitem que uma entidade do setor público estabeleça sua direção e gerencie suas operações para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas” (ANAO, 2014a, p. 7).

Ao considerar a existência de diversas perspectivas do setor público, a governança também “compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Inclui os arranjos políticos, econômicos, sociais, ambientais, administrativos, legais e outros” (IFAC, 2013, p. 47). Ainda complementa, por outras palavras, que compreende a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras, para assegurar a concreção ou materialização dos resultados pretendidos pelas partes interessadas (IFAC, 2013). Afirma também que a governança exige a transparência, informações completas, fidedignas e tempestivas sobre o desempenho das práticas de gestão (IFAC, 2013, p. 7).

As principais disciplinas que estudam esses fenômenos da governança “são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública” (SECCHI, 2009, p. 357). As teorias do desenvolvimento consideram a governança “como um conjunto adequado de práticas

democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social" (SECCHI, 2009, p. 358). Neste aspecto, a boa governança refere-se à "combinação de boas práticas de gestão pública" (SECCHI, 2009, p. 358). O Quadro 19 apresenta a concepção de governança aplicável sobre diversas áreas de estudo, conforme apresentado por Secchi (2009, p 357-359).

Quadro 19- Concepção de Governança sobre as Diversas Áreas de Estudo.

Concepção de Governança sobre as Diversas Áreas de Estudo	
Áreas de Estudo de Governança	Áreas de Estudo Concepção de Governança
Relações Internacionais	. Concebem governança como mudanças nas relações de poder entre estados no presente cenário internacional. Nesse ambiente o Estado-nação passa de ator individual para um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais.
Governança	. Governança denota, então, o processo para adotar de mecanismos horizontais de colaboração para enfrentar problemas transnacionais recíprocos, como o tráfico de drogas, o terrorismo e as emergências ambientais.
Teorias do Desenvolvimento	. Tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social.
Boa Governança	. A Boa governança significa a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem essa "boa governança" como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção, como exemplo de prosperidade econômica.
Administração no setor Privado	. Governança para o setor empresarial e contábil significa a adoção de um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.
Princípios Institucionais	. Exemplos de princípios institucionais de governança para o setor privado são: articulação entre autoridades para controlar a cumprimento da lei e a garantia de integridade e objetividade dos órgãos reguladores.
Princípios de governança	. Exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: e a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com *stakeholders* externos (sindicatos, credores etc.) e internos (empregados) além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas.
Ciências Políticas e Administração Pública	Concebem a governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN,1993; RICHARDS e SMITH, 2002). A "*governance*" denota o pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por essa razão, a governança pública também é relacionada ao neoliberalismo.

Fonte: Adaptado de Secchi (2009, p. 357-359).

Para esta pesquisa será adotada a concepção das Ciências Políticas e da Administração Pública. Em razão da utilização das práticas de governança inicialmente ter sido desenvolvido no setor privado, para, após, ser adotado pelo setor público, é cabível a apresentação de um breve histórico de sua evolução.

2.5.1 Origem da Governança

O termo governança, apesar de ser originalmente relacionado com questões de Governo e Estado, foi na iniciativa privada que primeiramente se desenvolveu, mais especificamente nas empresas de capital aberto (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para o Brasil (2014a), a governança tem origem na separação da propriedade e gestão, quando as organizações passaram a ser geridas por terceiros, a quem foram delegadas autoridade e poderes para exercerem a administração organizacional (BRASIL, 2014a). A governança no setor privado remonta ao termo "corporativa" indicado por Smith (1776, p. 350), que ao se referir sobre o comércio exterior, apontou que a administração a ser realizada sob a ótica da expansão comercial, necessariamente, deveria ser realizada por um conselho de comerciantes, e que "o grande comércio das sociedades civilizadas, é aquele que se movimenta entre os habitantes das cidades e dos países" (SMITH, 1776, p. 206).

Para a expansão deste comércio, seria fundamental a existência de uma representação para a gestão empresarial, mas já indicou que a distância poderia ser obstáculo para o cumprimento das ordens administrativas por parte do representante deste comércio, e fundamenta que não se pode acreditar que o gestor vigie com zelo suficiente para preservar o patrimônio de outrem como se fosse de sua posse (SMITH, 1776, p. 350:351). Importante apontar que Smith não se refere exatamente sobre a governança corporativa, mas reputa-se como uma obra fundamental para esclarecer o surgimento da representação de gestão das organizações, e a problemática prevista na representação organizacional (JENSEN; MECKLING, 1976).

A problemática é constatada na teoria da agência, que objetiva a análise dos conflitos e custos decorrentes da separação entre a propriedade e o controle de capital, bem como nas informações díspares e riscos que envolvem os investidores (JENSEN; MECKLING, 1976). Evidencia-se ainda que no século XVI, as organizações comerciais, ao explorar novos territórios "encontraram na constituição da sociedade por ações um mecanismo para superar as dificuldades de aumentar o número de sócios e assegurar maior perenidade à organização, permitindo que continuasse a existir para além da vida dos proprietários" (FONTES FILHO, 2003a, p. 3).

Sob a ótica da expansão comercial, surgiu a empresa corporativa. O nascedouro destas empresas remonta as ações empresariais conjuntas que constituíram os impérios mercantes da Inglaterra e Holanda no século XVII, e que, após, ingressaram no

campo industrial no século XIX. Quanto à forma corporativa, com participação de acionistas no capital social da organização, foi utilizada na américa no ano de 1800, e a primeira importante empresa de manufatura foi organizada no ano de 1813 (BERLE; MEANS, 1932, p. 10).

Destas evidências, é plausível afirmar que a governança privada se associa à separação entre a propriedade e gestão, ou seja, quando as "organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários [...] e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar" os seus recursos (BRASIL, 2014a, p. 11). Um dos primeiros estudos acadêmicos sobre a governança é creditado a Berle e Means, datado de 1932, quando apontaram que é função do Estado regular as organizações privadas (BRASIL, 2014a, p. 11). Ainda a governança tem como fundamento a seminal pesquisa de Ronald Coase publicada no ano de 1937, com título *The Nature of the Firm*, que foi aprimorado ou atualizado por Oliver Williamson em 1975 (MATIAS-PEREIRA, 2010). Esse estudo faz referência aos dispositivos de operação da organização para conduzir a coordenação eficaz dos protocolos internos e aos "contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 115),

As pesquisas sobre o tema e bases conceituais se expandiram somente no final do século passado, inicialmente, nas organizações privadas, e posteriormente foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (BRASIL, 2014a). A preocupação sobre a governança decorreu de crises financeiras e incidentes de fraudes contábeis, e pautou-se para melhorar os controles e assegurar a qualidade de informações dos relatórios financeiros (BRASIL, 2014a).

Quanto ao setor público, a crise fiscal impôs um novo arranjo econômico e político internacional, com o ânimo de fazer com que Estado fosse mais eficiente (BRASIL, 2014a). Desta preocupação, diversos países e organizações privadas e públicas passaram a debater sobre a temática de governança, e se empenharam com as suas particularidades, estabelecendo as definições e conceitos que foram adaptadas por ambos os setores (IBGC, 2015; BRASIL, 2014a). Dessa forma, reconhece-se que as iniciativas para a melhoria da governança em ambos os setores se relacionam e se complementam (BRASIL, 2014a; 2016a).

No âmbito desses debates, o Estado realizou diversas reformas internas para estabelecer uma gestão prática com foco no mercado, bem como para o cumprimento de metas para melhorar a eficiência. Ainda se pautou pela revisão de papéis, mecanismos de funcionamento, funções e cargos na administração pública como meio de se inovar a

governança e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos destinatários (ROVER; GALINDO; MEZZAROBA, 2014). Para o Brasil (2014a), a institucionalização da estrutura de governança ocorreu por meio de publicação de diversas leis e decretos, para fixar direitos e garantias aos cidadãos, organizar o Estado e os Poderes no âmbito político e administrativo, definir e segregar papéis e responsabilidade, instituir sistema de freios e contrapeso, além de estruturas de controle interno e externo para possibilitar o exercício de governança no Estado.

A pesquisa envolve a governança, e desse modo é cabível a apresentação de um breve histórico sobre a governança no setor privado.

2.5.2 Governança no Setor Privado

A governança corporativa surgiu como um "conjunto de regras que visam minimizar o problema da agência" (MARQUES, 2007). O problema da agência ocorre na separação entre o dono da propriedade e o controle da propriedade nas organizações, porque haverá diferenças de motivação, objetivos, assimetria de informação e preferências de risco entre os proprietários e os gestores (JENSEN; MECKLING, 1976).

A base da teoria da agência é de que existe um mandatário (principal) e um ou mais agentes investidos de poder para representar seus interesses e tomar decisões em seu lugar (JENSEN; MECKLING, 1976). Desta forma, faz-se necessário adotar princípios ou regras para minimizar os problemas da agência e garantir proteção dos acionistas e credores. Desse modo, a governança corporativa pode ser descrita como "os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa" (MARQUES, 2007). Para Jensen e Meckling (1976), a governança corporativa é um meio para reduzir a assimetria informacional percebida na relação entre o gestor dos recursos e o proprietário desses recursos. Ainda aduzem que essa assimetria informacional se refere à ausência da totalidade de informação necessárias para a compreensão das partes sobre os termos de determinada uma transação, bem como dos instrumentos para avaliar o desempenho individual.

Esse tema passou a ser debatido no final do século XX, quando foi constatada que importantes organizações tiveram falhas de governança, inclusive havia críticas pela falta de um sistema eficaz sobre a responsabilização do conselho de administração, e de padronização dos relatórios organizacionais (CADBURY, 1992). Já no início do século XXI, o mundo deparou-se com a surpreendente manipulação contábil

realizada por influentes organizações globais, e constatou-se que esta prática negativa havia se disseminado por diferentes continentes (DA CUNHA et al, 2012; 2013; ENGEL et al, 2004). Desta crise de credibilidade, que motivou o abalo nos interesses ou confiança de diversos públicos sobre as organizações, resultou na contribuição para que houvesse a atualização das normas e leis destinadas às organizações, e instituiu-se regras inclusive sobre a qualidade das informações contábeis, que no continente americano denominou-se de Lei Sarbanes-Oxley, sancionada em 30 de julho de 2002 (DA CUNHA *et al*, 2013; ENGEL et al, 2004).

Observa-se que no Brasil foi instituído em 1995 o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que em 1999 teve o nome alterado para Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), considerado a principal referência na América Latina na difusão das melhores práticas de governança (IBGC, 2009). A governança no setor privado envolve um conjunto de relações entre a gestão da organização, seu conselho, seus acionistas e diversos *stakeholders* (OECD, 2004a; 2004b).

Para Cadbury, (1992, p. 14), a governança corporativa "é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas". Nesse sistema os acionistas nomeiam os diretores e auditores, e se certificam se a estrutura de governança é apropriada. O conselho de administração é responsável pela governança da organização, pela definição de objetivos estratégicos e lidera a sua implementação, supervisionando a gestão do negócio, além de informar aos acionistas sobre a administração da organização, e ainda as suas ações sujeitam-se às leis, regulamentos e acionistas em assembleia geral (CADBURY, 1992).

Para fundamentar a pesquisa, é considerado importante a descrição de outras definições de governança do setor privado, e também para apontar que não existe unanimidade conceitual. Observa-se a evolução do conceito de governança para adaptação de cada época. No Quadro 20 são apresentadas algumas definições de governança no setor privado.

Quadro 20- Diversas definições de Governança no setor privado.

Autor/Entidade	Definição de Governança Corporativa
Cadbury Committee (1992)	. Modo como a empresa é dirigida e controlada.
Shleifer; Vishny (1997)	. O conjunto de mecanismos pelos quais os fornecedores de recursos garantem que terão para si o retorno do investimento.
CVM (2002)	Conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
IIA; AICPA; ACFE (2015)	É a maneira pela qual a administração e os responsáveis pela fiscalização cumprem suas obrigações e responsabilidades fiduciárias para com as partes interessadas.
Mathias-Pereira (2010)	. Apoia-se nos princípios de transparência, equidade e prestação de contas, tendo como características principais a definição clara dos papéis e responsabilidades dos seus gestores na formulação, aprovação e execução das políticas e diretrizes referentes à condução dos negócios.
Moura; Beuren (2011)	Cenário composto por órgãos de controle e monitoramento das práticas adotadas, sendo que o conselho de administração é um desses órgãos.
Carvalho (2002)	Mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa.
G/20; OECD (2015)	Conjunto de relações entre a administração da empresa, seu conselho, seus acionistas e outras partes interessadas. Enfoca como as empresas são dirigidas, governadas e controladas.
IBGC (2015)	É o 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.

Fonte: Autoria própria (2018).

Para Andrade e Rossetti (2004, p. 23), na maioria das definições existe algumas "expressões-chave" que se relacionam com os propósitos da governança corporativa, adotadas em função dos interesses da organização. Os autores indicam que conforme a ênfase desses interesses, a governança corporativa pode ser compreendida em quatro sistemas, que são: Sistema dos direitos das partes interessadas; Sistema de relações; Sistema de governo e estrutura de poder; e Sistemas normativos.

Para que esses sistemas funcionem e sejam preservados os direitos das partes interessadas, devem compor um sistema maior, equilibrado por princípios basilares ou valores que possam regular o relacionamento e os interesses de cada um desses *stakeholders*. Os princípios baseiam-se em elementos comuns e são formulados de maneira a abranger os diferentes modelos já existentes. Os princípios possuem inúmeros conceitos e arranjos e estão em constante evolução em razão da própria transformação dos ambientes empresariais. Desse modo, não devem ser considerados vinculatórios e não obtivam a determinar prescrições para as legislações nacionais. Seu objetivo é servir de ponto de referência e de complemento aos demais sistemas de controle já adotados pelas sociedades. Compete aos governos e aos intervenientes no mercado decidirem como aplicar estes

Princípios considerando os custos e os benefícios da regulamentação (OCDE, 2004a; 2004b).

Observa que "os princípios básicos de governança corporativa permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas do Código, e sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros" (IBGC, 2015). Para permitir uma visão geral do conjunto de valores comuns adotados para a governança corporativa, são apresentados alguns princípios que possuem pensamentos convergentes em pontos específicos, como a transparência, ética, equidade, obediência às leis e regulamento, bem como a obrigação de prestar contas. Os principais princípios e finalidades são apontados no Quadro 21.

Quadro 21- Os Principais Princípios e Finalidades de Governança no setor privado. (Continua)

Autor/Entidade	Princípios	Finalidades
IBGC (2015)	Transparência	. Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
	Equidade	. Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
	Prestação de Contas ou (*accountability*)	. Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
	Responsabilidade Corporativa	. Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.
Andrade e Rossetti (2004)	*Accountability*	. Responsabilidade por prestar contas, fundadas nas melhores práticas contábeis e de auditoria.
	Compliance	. Conformidade legal e cumprimento de normas reguladoras contidas nos estatutos sociais, nos regimes internos e nas instituições do País.
	Disclosure	. Divulgação de dados e relatórios contábeis, e baseia-se na sua transparência e lisura.
	Fairness	. Equidade é o senso de justiça estabelecida entre todos os acionistas, independentemente de serem majoritários ou não, e também com os demais *stakeholders*.

(Conclusão)

Autor/Entidade	Princípios	Finalidades
OCDE (2004a; 2004b)	Garantir as bases de um sistema eficaz de governança corporativa	O sistema de governança corporativa deve estabelecer uma base legal e institucional adequada e eficaz em que todos os intervenientes no mercado possam confiar nas suas relaçõescontratuais privadas.
	Preservar os Direitos dos Acionistas	A estrutura da governança corporativa deve proteger os direitos dos acionistas.
	Tratamento equitativo dos Acionistas	A estrutura de governança corporativa deve assegurar tratamento equânime a todos os acionistas, inclusive os minoritários e os estrangeiros. Todos os acionistas deverão ter a oportunidade de obter efetiva reparação por violação de seus direitos.
	Papel das Partes Interessadas (*stakeholders*)	A estrutura da governança corporativa deve reconhecer os direitos das partes interessadas (*stakeholders*), conforme previsto em lei, e incentivar a cooperação ativa entre empresas e partes interessadas (*stakeholders*) na criação de riquezas, empregos e na sustentação de empresas economicamente sólidas.
	Divulgação e Transparência	A estrutura da governança corporativa deve assegurar a divulgação oportuna e precisa de todos os fatos relevantes referentes à empresa, inclusive sobre situação financeira, desempenho, participação acionária e governança da empresa.
	Responsabilidades do Conselho	A estrutura da governança corporativa deve garantir a orientação estratégica da empresa, a fiscalização eficaz da diretoria executiva pelo conselho e a prestação de contas do conselho perante a empresa e os acionistas.

Fonte: Autoria própria (2018).

Os princípios de governança corporativa se desenvolveram por diferentes vias, mas foi a OCDE que de um modo geral mais promoveu o tema, ao construir os princípios fundamentais, que são a garantia de sistema eficaz, os direitos dos acionistas, tratamento equitativo dos acionistas, o papel das partes interessadas, acesso e transparência da informação e responsabilidade da diretoria e do conselho de administração, que se tornaram o ponto de partida para que tanto empresas como países estabelecessem seus próprios princípios (MARQUES, 2007).

Observa-se que os princípios de governança foram desenvolvidos para atender às empresas de capital aberto, no entanto, as suas "boas práticas podem ser aplicadas em qualquer tipo de administração que tenha por objetivo o sucesso do empreendimento" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 109). Desse modo, são aplicáveis também ao setor público. No setor privado se utiliza do termo "governança corporativa",

mas o vocábulo “organizações” empregado no código de melhores práticas do IBGC é extensivo e adaptável inclusive aos órgãos governamentais (BRASIL, 2014a; IBGC, 2009).

2.5.3 Governança Pública

Neste tópico é cabível a exposição dos conceitos e análise da governança aplicados ao setor público. As práticas da governança privada repercutiram favoravelmente e contribuíram para a discussão do tema da governança pública.

A administração pública burocrática estruturada na hierarquia do pós-guerra, centrava-se na relação de dependência superior, nos sistemas de valores como instrumento para governar e na padronização das ações de governo. No entanto, a problemática social dos anos de 1970 apontou para a necessidade de se estabelecer um governo simplificado e multiorganizacional (MEULEMAN, 2008). A hierarquia fundada no profissionalismo e racionalidade foi estabelecida nas décadas subsequentes ao pós-guerra para substituir o patrimonialismo (MEULEMAN, 2008).

A partir de diversas pesquisas após o ano de 1980, surgiu o movimento para a implementação da reforma gerencial, sob a orientação de mercado, o qual incentivou o desenvolvimento e utilização dos mecanismos de mercado, procedimentos de mercado e pensamento de mercado, bem como a exigência de responsabilidade e incorporação dos princípios da eficiência na governança (MEULEMAN, 2008). A partir dessa perspectiva, surgiu a governança pública de mercado orientada para o cliente, com o objetivo de melhorar o desempenho da administração pública (MEULEMAN, 2008).

Após o ano de 1995, surgiu a nova governança pública, sob o fundamento de governança da rede, que se harmonizava com a governança hierárquica (MEULEMAN, 2008). Neste período, observa-se que a influência da *new public management*, ou nova gestão pública, objetivou a adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais utilizados no setor privado, para o setor público, inclusive no que se refere à redução do aparelho administrativo, ampliação da eficiência e instituição de mecanismos direcionados à responsabilização de atores políticos (MATIAS-PEREIRA, 2010). A utilização de práticas gerenciais incluiu a profissionalização dos gestores, redução de custos, controle de gastos e prestação de contas direcionados à corresponder aos interesses do cidadão, que passou a ser considerado como cliente (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Meuleman (2008), numa análise crítica, aponta que as técnicas de mercado demonstraram ser inadequadas para a administração pública, inclusive porque ao

considerar o cidadão como cliente, restringiria as ações de governo a apenas fornecer serviços e produtos. Desta percepção, ocorreu o movimento para desenvolver um sistema democrático aberto e participativo em relação à população, estabelecendo-se o sistema de rede como alternativa de coordenação horizontal. Esse movimento é fundado nas relações sociais, e pode ser designado de nova governança pública que promove a responsabilidade, transparência, controle e integridade, mas com participação das partes interessadas (MEULEMAN, 2008). Nesta abordagem, Secchi (2009, p. 358) registra que as Teorias do Desenvolvimento começaram a tratar do tema, definindo governança como "um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social".

Os estudos apontam que o significado de governança não é livre de oposição, porque a sua definição produz ambiguidades entre as diversas áreas do conhecimento (SECCHI, 2009). Ainda é um termo amplamente empregado por vários setores da sociedade, com diferentes conceitos dependendo da perspectiva de análise, que se destacam aqueles relacionados à governança organizacional ou corporativa, pública e global (BRASIL TCU, 2014a; GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Nesse contexto, identifica-se que "não existe uma definição universal estabelecida para a expressão governança do setor público" (IFAC, 2013, p. 8), em razão das diversificações existentes entre muitos países. Desse modo, evidencia que existem variações na compreensão desta expressão identificada como governança (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Esse termo "governança" envolve a totalidade das interações participativas existentes entre o governo, outros órgãos públicos e a sociedade civil, com a finalidade de solucionar as demandas ou produzir oportunidades sociais. Neste aspecto, a governança refere-se "às relações entre os atores do setor público e os atores da sociedade quando abordam questões públicas" (MEULEMAN, 2008, p. 11). Para Mayntz, citado por Meuleman (2008, p. 11), a governança, refere-se a totalidade de todas as formas coexistentes de coordenação coletiva de questões sociais, da auto-regulação societária institucionalizada através de várias formas de cooperação entre atores governamentais e privados, e aos deveres oficiais dos atores do Estado.

A governança ainda pode ser analisada sob diversas perspectivas. Para a compreensão sobre a distinção dos usos das perspectivas da expressão "governança", com base em Meuleman (2008, p. 9-10), no Quadro 22 são apresentadas as principais perspectivas e características de governança.

Quadro 22- As principais Perspectivas e Características do uso de Governança.

Meuleman (2008, p. 9-10)	
Perspectivas	Características
Governança como estado mínimo	O uso de mercados e quase-mercado para a prestação de serviços públicos.
Governança como nova gestão pública	A introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo, como a concorrência de mercado para o setor público.
Governança como redes auto-organizadas	As redes desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes.
Governança como sistema sócio-cibernético	Interdependência entre os atores social-político-administrativos; a governança é o resultado de formas interativas de governo social-político.
Governança como governança corporativa	Trata-se principalmente de transparência, integridade e responsabilidade, por meio do controle.
Governança como "boa governança"	Um casamento da nova gestão pública com a democracia liberal.

Fonte: Adaptado de Meuleman (2008, p. 9-10).

Para Meuleman (2008), essas distinções são congruentes e apresentam combinações de formas de governança hierárquicas, de rede e de mercado, e são centradas no Estado, na sociedade civil, e no mercado.

No âmbito das diversas abordagens e abrangência de referências conceituais, verifica que a governança se trata de poder, relacionamentos e responsabilidade, e o conceito pode ser utilizado em diferentes contextos global, nacional, institucional e comunitário (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). O termo governança "está ligado à longa história de governar, regra geral, são estruturas de autoridade e dominação" (TIIHONEN, 2004, p. 9), e pode ser considerado como a arte e a prática de dirigir um país. Ainda se refere a "princípios de ordem e processo de interação e coordenação de diferentes atores e sistemas, ou seja, mercados, estado, sociedade e nível internacional" (TIIHONEN, 2004, p. 24).

A governança pública, de forma ampla, pode ser definida como "as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida", incluindo "o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos", e a capacidade do governo formular e implementar políticas sólidas (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2009, p. 5:6). Ainda os autores apontam que essa definição se relaciona com a responsabilidade, liberdade de expressão, estabilidade política, eficácia das práticas de governo, qualidade regulatória e estado de direito para assegurar a confiança na aplicabilidade das normas e controle à corrupção.

A governança também depende muito fortemente dos sistemas, processos, políticas e estratégias que direcionam as operações, asseguram a qualidade, desempenho e

ajudam a gerenciar as obrigações dos interessados (BARRET, 2001a; 2001b; 2002). Ainda afirma que a governança se apresenta como garantia de submissão do agente público à responsabilidade, porque nela se inclui o gerenciamento, controle, supervisão e responsabilização. Nesta ótica, a governança pública pode ser compreendida "como a salvaguarda da inter-relação entre a gestão, o controle e a supervisão por parte das organizações governamentais [...], visando a concretização eficiente e eficaz dos objetivos políticos" (TIMMERS, 2000, p. 9).

A reestruturação do Estado orientou para a consolidação relacional entre o Estado e sociedade, e, neste aspecto, a noção de governança pode ser referida como a capacidade para "implementar políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade", promovendo ações para garantir e ampliar a atuação da sociedade e responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1264). Para o cumprimento do objetivo legal e organizacional, a administração precisa fiscalizar e monitorar o ambiente público para garantir os objetivos e eficácia das atividades de controle, além de propiciar a ampla informação e transparência (BARRET, 2001a; 2001b; TIMMERS, 2000). Neste aspecto, a governança pública objetiva a assegurar que as ações de governo sejam destinadas às partes interessadas, considerando-se as propostas orçamentárias e as demandas existentes, primando-se pela gestão, controle, supervisão e responsabilidade para viabilizar o alcance dos objetivos de governo ou políticos (TIMMERS, 2000).

Para Diniz (2013, p. 17), a governança refere-se às "formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas". Em outras palavras, pode referir-se a "um conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de conexão e de administração do complexo jogo de interesses de uma sociedade moderna" (DINIZ, 2013, p. 17:18). A sua finalidade é "viabilizar a inserção do estado na sociedade, sem enfraquecer a autoridade estatal e seus meios de coordenação e de execução das políticas" (DINIZ, 2013, p. 18). Portanto, refere-se aos métodos de gestão que expressam a capacidade de se relacionar com a população para definir as prioridades de governo, estabelecer metas e tomar decisão.

A governança assume um cenário múltiplo de partes interessadas para que os problemas coletivos sejam resolvidos por meio de cooperação de diversos atores, e

reconhece a importância das regras formais, como as constituições, leis e regulamentos (BOVAIRD; LÖFFLER, 2009). Ainda reconhece a importância das regras informais, como o código de ética, costumes e tradições, “mas assume que a negociação entre as partes interessadas que procuram usar seu poder pode alterar a importância dessas regras em situações específicas” (BOVAIRD; LÖFFLER, 2009, p. 217).

Para Matias-Pereira (2010, p. 110), a abordagem sobre a governança vincula-se ao exercício de poder interativo e a capacidade de controle e gerenciamento organizacional, e no sentido amplo, refere-se à habilidade de governar “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. Ainda aduz que a governança “trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade”, e que a governança corporativa refere-se “à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 121).

Na concepção de Bresser Pereira (2001a, p. 8), esse termo refere-se a “um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”. Ainda pode referir-se “a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU; CZEMPIEL; BATH, 2000, p. 15).

O World Bank (1992, p. 3), afirma que uma definição geral de governança na administração pública refere-se ao “exercício da autoridade, controle, gestão e poder do governo”, e para uma definição mais relevante é “a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. Esses conceitos somam-se à capacidade de boa gestão, incentivo à formação de regras, transparência, planejamento, formulação e implementação de políticas para cumprimento das funções de governo (WORLD BANK, 1992, p. 3:7). Para Tiihonen (2004, p. 181), o objetivo da governança “é salvaguardar a capacidade do setor público para desempenhar suas tarefas de interesse geral de forma eficaz, eficiente e de forma sustentável e responsável”. Ainda afirma que “as tarefas de execução do Estado envolvem a direção, regulação e supervisão” (TIIHONEN, 2004, p. 226).

Para Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014, p. 24), a governança no setor público “traduz o modo como as prioridades governamentais são definidas, as decisões tomadas e de que maneira os cidadãos e as instituições interagem” para a solução de demandas. Ainda pode referir-se como “a capacidade do Estado de formular e implementar

suas políticas, de empreender as transformações necessárias, de transformar em realidade as decisões políticas" que se relacionam com o projeto de Estado e sociedade (PATRÍCIO NETTO *et al*, 2010, p. 72). Esse termo pode ser definido como a técnica por meio da qual o poder é exercido na administração de recursos econômicos e sociais do país, com aspiração ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992). Pode referir-se "à interação entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidas, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outras partes interessadas manifestam sua opinião" (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p. 2).

Para Andrade e Rosseti (2011), a governança caracteriza-se como um sistema de políticas, processos e regulamentos que estabelecem como uma organização é administrada. Na visão de Fontes Filho (2014), a governança refere-se a sistemas adequados que salvaguardam as expectativas dos *stakeholders* da organização. A governança no âmbito da teoria da participação política se apresenta como estrutura ou processo que autoriza a tomada de decisão coletiva, com foco na resolução dos problemas da população, e refere-se ao "resultado de processos de indivíduos que buscam respostas para o que consideram ser questões importantes que exigem uma ação coletiva" (TOIKKA, 2005, p. 8). Ainda Toikka (2005, p. 8) afirma ainda, que "o resultado da governança, ou a própria governança, é, portanto, uma decisão política".

A governança no setor público "se relaciona com os meios pelos quais os objetivos são estabelecidos e realizados" (IIA, 2012, p. 5). Ainda inclui as atividades que asseguram a credibilidade de determinada entidade do setor público, estabelece os serviços equitativos e assegura o comportamento adequado dos funcionários do governo. A "governança efetiva do setor público é um requisito fundamental para mercados efetivos e uma sociedade eficiente" (TIIHONEN, 2004, p. 182). Esse modelo abrange a forma de direção, coordenação, relacionamento e parceria entre os atores públicos, privados e partes interessadas ou *stakeholders*, além de cooperação da liderança horizontal para o alcance de solução equacionada dos problemas coletivos (IFAC, 2013; 2014). Ainda "compreende as disposições estabelecidas para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados" (IFAC, 2013, p. 8).

Para Secchi (2009, p. 362), esse modelo "disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos", que podem ser identificados pelo envolvimento de cidadãos na elaboração de políticas e utilização de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas, como estratégia para devolver o controle aos destinatários das ações públicas. Aponta ainda que esse modelo abrange as

quatro funções clássicas da administração, que são o planejamento, organização, direção e controle, e que a direção é compreendida como “a soma de liderança e atividades de coordenação” (SECCHI, 2009, p. 364). O autor afirma também que o modelo relacional da governança pública destaca a capacidade de coordenação horizontal entre os múltiplos atores e diversas organizações públicas e privadas.

Ainda sobre as diversas abordagens identificadas sobre a governança, ao se referenciar à atividade de mercado no setor privado, o World Bank (1992) aponta que o Estado deve desempenhar um papel fundamental na prestação de serviços à população para assegurar o desenvolvimento do país. Para tanto, exige-se a responsabilidade, regras conhecidas, informação e transparência que são ingredientes essenciais de gerenciamento. Ainda afirma que as regras ou quadro institucional são as garantias fundamentais do estado de direito que permitem o cumprimento das obrigações das partes envolvidas, em razão da lei e da ordem, portanto, as informações devem também ser confiáveis para que a prestação de contas seja eficiente, e deste modo, devem ser gerenciadas.

O conceito de governança pública refere-se também “à existência de estruturas, mecanismos e regulações para o exercício da administração pública” (STREIT; KLERING, 2005, p. 7). A análise simplificada desse termo aponta que também pode ser compreendido como o “governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com enfoque para a coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela respectiva sociedade” (STREIT; KLERING, 2005, p. 4:5). Desse modo, o termo “governança” pode ser analisado e definido por diversas maneiras e conceitos, e, de certa forma, a análise e definição são divergentes em alguns aspectos (MEULEMAN, 2008). As diversas abordagens do conceito são apontadas no Quadro 23.

Quadro 23 - As diversas abordagens do conceito de Governança (Continua)

As diversas abordagens do conceito de governança	
Autores/entidades	Características
Kooiman (1993)	Do ponto de vista sócio-cibernético, define-se a governança como o padrão emergente decorrente do governo. Aponta-se três ordens: 1. Resolução de problemas e criação de oportunidades; 2. Cuidar de instituições; 3. Metagovernança.
Stoker (1998)	Identifica definições semelhantes com as de Rhoder, que na sua opinião, são complementares. São cinco as proposições complementares: (I) a governança se refere a um conjunto de instituições e atores delineados a partir do governo, mas que também estão além dele; (II) a governança reconhece a falta de clareza nos limites e responsabilidades para o manejo das questões econômicas e sociais; (III) a governança identifica a dependência de poder nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva; (IV) a governança diz respeito a redes de atores que se autogovernam; (V) a governança reconhece que a capacidade de ação não reside no poder de comando do governo ou no uso da sua autoridade.
Lowndes; Skelcher (1998)	Acrescentam a perspectiva de um ator: os modos de governança são o resultado dos processos sociais, mas também fornecem o meio através do qual os atores interpretam e agem para moldar sua realidade.
Kettl (2002)	A Governança é a forma como o governo faz o seu trabalho. O Governo refere-se à estrutura e função das instituições públicas.
Frederickson *et al*, (2012)	A tentativa de compreender as relações laterais e institucionais da administração no contexto do Estado desarticulado.
Lee (2003)	Uma nova instituição de coordenação social.
Meuleman (2008)	A totalidade das interações, nas quais participam o governo, outros órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, visando resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais.
Dinz (1996)	Refere-se à capacidade governativa em sentido amplo envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.
Barret (2001a; 2001b; 2002)	A governança se relaciona com os processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e responsabilizadas, e ainda abrange a autoridade, responsabilidade, administração, liderança, direção e controle exercidos na organização.
Santos (1997)	É um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e, também, direitos humanos.
Cadbury (1992)	Método particular de direção, controle e responsabilidade.
Bresser-Pereira (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
Matias-Pereira (2010)	Sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos.
Brasil-TCU (2014a; 2014b)	Compreende essencialmente os 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.
ANAO (2014)	A governança do setor público engloba liderança, direção, controle e responsabilidade, e auxilia uma entidade a alcançar seus resultados de forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações. Uma boa governança do setor público é fazer com que as coisas corretas sejam feitas da melhor maneira possível e oferecer esse padrão de desempenho de forma sustentável. Refere-se aos arranjos e práticas que permitem que uma entidade do setor público estabeleça sua direção e gerencie suas operações para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas. A governança do setor público engloba liderança, direção, controle e responsabilidade, que auxiliam uma entidade a alcançar seus resultados de forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações.
Slomski *et al,* (2008)	Preconiza a proteção do inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos eficiente e eficaz, e também visando publicizar e providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade.

(Conclusão)

As diversas abordagens do conceito de governança	
Autores/entidades	Características
Edwards; Clough, (2005); IFC; Ecoda, (2015); Siffert Filho, 1998; Todorovic, (2013)	Sistema por meio do qual as empresas são dirigidas e controladas.
Carvalho, (2002)	Mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Envolve regras e leis, disponibilidade tempestiva de informações, e observância dos direitos legais.
Moura; Beuren, (2011)	Apresenta um cenário composto por órgãos de controle e monitoramento das práticas adotadas.
Mathias-Pereira (2010)	Reunião de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que estabelecem o modo de direção, administração e controle, envolvendo diversas partes que se relacionam com a organização. Assenta-se nos princípios de transparência, equidade e prestação de contas.
IFAC, (2013)	A "efetiva governança no setor público incentiva uma melhor tomada de decisão e o uso eficiente dos recursos e fortalece a responsabilidade pela administração desses recursos". Ainda pode melhorar a administração, orientar para uma implementação mais efetiva das demandas escolhidas, bem como melhorar a prestação de serviços e, em última análise, obter melhores resultados para a população.

Fonte: Autoria própria (2018).

O termo governança é ainda multidimensional e complexo (WORLD BANK, 1992), inclusive porque poderá ser analisado sob as perspectivas de estilos ou teorias de governança hierárquica, de rede e de mercado, que são tipos ideais da construção teórica, e, para a hodierna realidade tendem a parecer mistas (MEULEMAN, 2008). Esses três estilos de governança, designados de estilos hierárquico, de mercado e de rede, decorrem de modificações experimentada pela administração pública, a partir de meados do século passado, e para o momento atual, existe a tendência para a aplicação mista e complexa desses três modelos, sendo que a conciliação conjunta desses modos de governança denomina-se de metagovernança (MEULEMAN, 2008).

A teoria da governança, sob o enfoque de rede, pode ser "interpretada como cibernética institucional, centrada em atores" (SCHNEIDER, 2005, p. 33), que se vincula ao sentido basilar de integração do sistema à alguns mecanismos de condução social e político. A inovação conceitual contemporânea indica que o conceito de governança não se limita à condução estatal, mas é aplicada "também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais" (SCHNEIDER, 2005, p. 34). Nesse sentido, transcende o conceito tradicional e se comunica com as formas de condução social (SCHNEIDER, 2005).

A governança pode ser observada sob a ótica de seus estilos. Os estilos são interconectados à governança de rede devido a multiplicidade de atores que influenciam

nas políticas de Estado. Neste contexto, a governança de rede pode ser definida como a "gestão" de redes complexas, composta por muitos e diferentes atores do governo nacional, regional e local, de grupos políticos e de grupos sociais" (MEULEMAN, 2008, p. 31). O Autor ainda afirma que ela se caracteriza pela construção de confiança mútua fundada na empatia, bem como na compreensão de interdependência e produção de resultados com base no consenso. No contexto da governança, a verticalização das organizações na forma de pirâmide hierárquica foi modificada para redes entrelaçadas com o controle pulverizado, poder disperso e instituição de centros de decisão plural que possibilita a tomada de decisão multilateral, colegiada, consensual e consultiva (MEULEMAN, 2008).

A metagovernança pode referida também como a governança da governança, por haver o uso comum do prefixo de meta, bem como porque a governança deve agregar o resultado de combinações dinâmicas dos três tipos ideais de governança (MEULEMAN, 2008). Desse modo, a metagovernança pode ser referida como "o governo de misturas de formas hierárquicas, de rede, de mercado e de coordenação social" (MEULEMAN, 2008, p. 68). Pode ser conceituada também como "um meio para produzir algum grau de governança coordenada, projetando e gerenciando combinações" entre a governança hierárquica, de mercado e de rede, com o objetivo de alcançar os melhores resultados possíveis sob a perspectiva dos responsáveis pelo desempenho de organizações do setor público (MEULEMAN, 2008, p. 68).

Para Sorensen (2006, p. 41), a metagovernança é uma forma que objetiva a "melhorar a governança coordenada em um sistema político fragmentado baseado em um alto grau de autonomia para uma pluralidade de redes e instituições autônomas". Esse modelo fornece um quadro analítico que permite discussões entre diferentes profissionais e sistemas, o que permite a sua utilização para projeto e gerenciamento de abordagens de governança, inclusive para a formulação de políticas (MEULEMAN, 2008). Nesse sentido, é possível evidenciar que a metagovernança possibilita uma visão ampla e panorâmica sobre a organização e seus múltiplos relacionamentos, e, portanto, pode ser qualificada como adequado instrumento para a intervenção estratégica sobre os conflitos ou eventuais circunstâncias adversas e pontuais de cada estilo ou conjunturais, decorrentes da combinação de estilos (MEULEMAN, 2008). Ainda aponta o autor, que pode ser considerada como um processo de negociação entre governança competitiva, governança autorizada e governança cooperativa.

A análise aponta para a existência de conceitos diversificados e de alcance abrangente, inclusive existe uma mistura de formas de governança que conduz ao termo de

metagovernança. Evidencia-se, portanto, que o sistema de governança abrange diversos conceitos, estilos, perspectivas, além de organizações e atores que se relacionam no contexto da administração pública. Neste aspecto, o sistema de governança expressa a maneira como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança. Para tanto, envolve as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (BRASIL, 2014a).

2.5.4 Princípios da Governança Pública

Os princípios básicos da governança privada também podem ser aplicáveis no setor público. Para Matias-Pereira (2010, p. 124), a boa governança púbica está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas. Ainda afirma que os princípios da governança pública são distintos daqueles que são "aplicados na governança corporativa". Aduz também que a diferença básica é que na governança pública os gestores são responsáveis por bens que pertencem à sociedade, e, portanto, a "gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124).

Para Slomski *et al* (2008, p. 129), a função da governança na gestão pública é proporcionar um conjunto de princípios e elementos comuns apropriado "à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade" (SLOMSKI, *et al*, 2008, p.129). Ao se referir sobre o âmbito privado o G20/OECD (2015, p. 9) afirmam que a finalidade dos princípios é auxiliar "os decisores políticos a avaliar e melhorar o quadro legal, regulamentar e institucional para a governança corporativa, com o objetivo de apoiar a eficiência econômica, o crescimento sustentável e a estabilidade financeira". Ainda afirmam que "devem ser concisos, compreensíveis e acessíveis à comunidade internacional".

Nesse sentido, a OCDE (2004b, p. 4) afirma que os princípios "são um instrumento vivo que contém normas não vinculativas e boas práticas, bem como linhas orientadoras sobre a sua aplicação, podendo ser adaptados às circunstâncias específicas de cada país e região". Para a governança pública, os princípios básicos que devem ser

observados têm por finalidade estabelecer a boa governança, e para tanto, a transparência, integridade e prestação de contas são requisitos essenciais e capazes de incentivar a efetividade das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Ainda afirma que a busca permanente da prática dos princípios de governança na gestão de um país ou de qualquer instituição deve ser vista como uma condição fundamental para o progresso e boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010). O Quadro 24 apresenta as principais finalidades dos princípios da governança.

Quadro 24- As principais Finalidades dos Princípios de Governança.

Entidades	Finalidades dos Princípios da Governança
CIPFA (2004)	. Centrar-se no propósito da organização e nos resultados para os cidadãos e usuários dos serviços. . Desempenhar eficazmente as funções e papéis segregados claramente definidos. . Promover os valores para toda a organização e demonstrar os valores da boa governança por meio do comportamento. . Buscar informação de qualidade para tomar decisões. . Manter a transparência e gerenciar os riscos. . Desenvolver a capacidade e qualificação dos líderes para alcançar a eficácia. . Manter relação com as partes interessadas e real prestação de contas.
IIA (2012)	. Manter uma ampla prestação de contas. . Agir com transparência. . Manter e agir com integridade. . Estabelecer o tratamento com equidade.
ANAO (2014)	. Foco orientado para o desempenho. . Manter a abertura, transparência e integridade. . Desenvolver meios de colaboração eficaz com os interessados.
IFAC; CIPFA 2014)	. Manter e agir com integridade. . Demonstrar forte compromisso com os valores éticos e respeito ao Estado de Direito. . Garantir a abertura e o envolver amplamente as partes interessadas. . Otimizar os resultados pretendidos. . Promover a capacidade da entidade, liderança e de pessoas vinculadas à entidade. . Administrar riscos e desempenho.

Fonte: Autoria própria (2018).

Para o IBGC (2015), ao se referir sobre os princípios para o setor privado, afirma que as boas práticas "convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum" (IBGC, 2015, p. 20). Ainda aponta que os princípios básicos de governança "permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas", e que a "sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros" (IBGC, 2015, p. 20).

Os critérios éticos fundamentam os princípios e valores que constituem a identidade da organização, enquanto que a liderança e o comprometimento dos gestores

"são fatores determinantes para a formação de um ambiente ético" (IBGC, 2015, p. 17). Desse modo, sem a presença ética "o conjunto das boas práticas de governança pode não ser suficiente para evitar os desvios comportamentais e suas consequências danosas" (IBGC, 2015, p. 18). Os princípios básicos de governança descritos pelo IBGC são apontados no Quadro 25.

Quadro 25 - Os Princípios Básicos de governança corporativa para o IBGC.

Princípios Básicos de Governança Corporativa - IBGC	
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de contas – *accountability*	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
Responsabilidade corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: Adaptado de IBGC (2015, p. 20-21)

Os princípios básicos de governança são transparência, integridade e prestação de contas. Existe também o que são consideradas como boas práticas de governança para o setor público (BRASIL, 2014a). Porém, segundo Brasil (2014a, p. 33-34), os princípios para a boa governança no setor público seriam legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* ou prestação de contas. As definições adotadas para esses princípios são apontadas no Quadro 26.

Quadro 26 - Definições de princípios de boa governança adotadas por Brasil (2014).

Princípios	Conceitos
Legitimidade	. Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo
Equidade	. Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança.
Responsabilidade	. Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
Eficiência	. É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.
Probidade	. Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.
Transparência	. Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
Accountability	. As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014, p. 33-34)

No exercício da governança, o Estado deve manter a transparência na apresentação de dados para permitir a avaliação sobre os investimentos e realização eficaz, eficiente e efetiva dos serviços, com a lisura esperada do gestor público (OCDE, 2011; 2004b). O princípio da transparência não pode ser confundido com a publicidade, porque esse princípio pressupõe a compreensão das informações, bem como a sua utilidade para subsidiar as decisões a serem tomadas pelos gestores (PLATT NETO, *et al*, 2007).

A transparência deve disponibilizar diversos mecanismos para a sociedade, como "a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal", e também as suas versões simplificadas. (BOGONI *et al*, 2010, p. 125). Para Platt Neto *et al* (2007), a transparência publicidade vai além da publicidade, e que o princípio da transparência pressupõe a compreensibilidade das informações e a utilidade para subsidiar decisões.

Na concepção de Barret (2001b, p. 6), “os cidadãos têm o direito de saber se os recursos públicos estão sendo usados corretamente e o que está sendo alcançado com eles”. Nesse sentido, o direito de se conhecer as práticas e ações dos governos, e o dever dos governos de disponibilizar as contas públicas à população, não se trata de um exercício beneficente por parte dos governos à população, mas decorrem do direito fundamental de acesso à informação (CAMPOS, 1990). Para a OCDE (2011; 2004b), a transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas. Desse modo, o acesso à informação transparente é uma regra indisponível do estado de direito, e por meio deste preceito congênito do Estado, a população poderá opinar e fiscalizar os governos (BRASIL, 2009; 2012; ZIELINSKI; COSTALDELLO, 2015).

A utilidade da informação está associada à sua relevância, que, “por sua vez, relaciona-se com a confiabilidade, que se refere à garantia de veracidade daquela divulgação” (PLATT NETO et al., 2007, p. 75). Além da publicidade, o princípio da transparência pressupõe a possibilidade de compreensão clara das informações e a utilidade para subsidiar decisões. Neste aspecto, deve haver transparência nas ações dos governos, além de se exigir responsabilidade nas ações das instituições, e também a eficiência, eficácia e efetividade na utilização de recursos e produção dos trabalhos para obter a boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010; 2012).

Na concepção de Rover, Galindo e Mezzaroba (2014, p. 26), com base na proposta do IFAC (2001), a governança abrange três dimensões, que são a transparência, integridade e *accountability* ou prestação de contas. A transparência transcende o acesso à informação, porque permite a população opinar e questionar sobre o processo de decisão da administração pública. Estabelece-se como a base para a prestação de contas, ao permitir o conhecimento da gestão a partir de indicadores que podem apontar a ineficiência, a baixa eficácia e corrupção, bem como a confiança e a participação da população (ROVER; GALINDO; MEZZAROBA, 2014).

Quanto à integridade, compreende as práticas de honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos e na gestão da organização. Já em relação à *accountability*, na dimensão da prestação de contas, manifesta-se por um processo que atribui responsabilidade à organização e gestores por práticas de ação, decisão e desempenho, portanto, a caracterização da boa governança está na transparente prestação de contas (ROVER; GALINDO; MEZZAROBA, 2014, p. 26).

Para O'Donnell (1998), existem dois tipos de *accountability* no âmbito público: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A *accountability* horizontal está relacionada ao exercício da fiscalização mútua entre os poderes ou freios e contrapesos, bem como a órgãos do Estado. A *accountability* vertical decorre do controle dos políticos e governos realizado pelos cidadãos. A *accountability* refere-se aos arranjos e práticas de governança que "são projetados e operados para fornecer visibilidade de resultados, para a liderança da entidade, governo, Parlamento e a comunidade, conforme os requisitos legais e políticos aplicáveis", e também para atender as expectativas públicas de abertura, transparência e integridade (ANAO, 2014, p. 7).

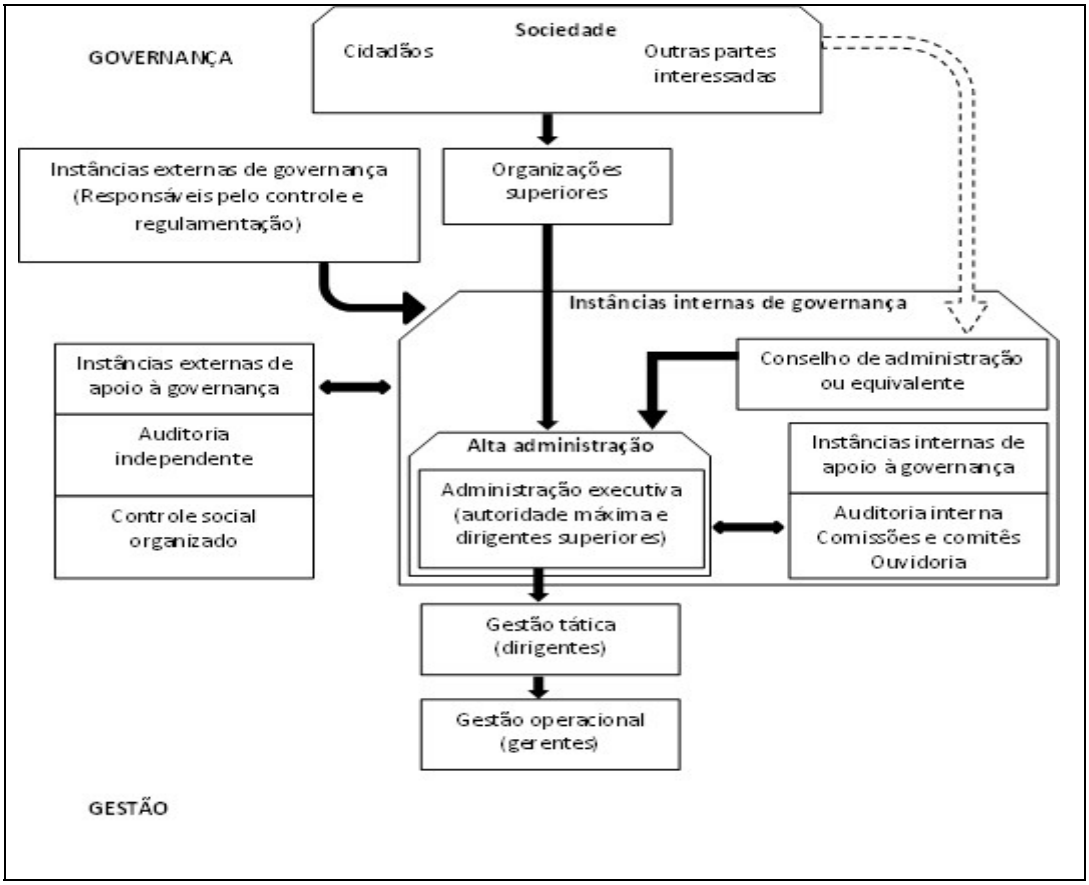
Em relação a abertura e a transparência envolvem consultas significativas com as partes interessadas e a comunicação consistente de informações confiáveis, tendo em conta as responsabilidades, as obrigações de privacidade e outros requisitos legais e políticos. Eles são apoiados por boas práticas de gerenciamento de informações e registros (ANAO, 2014, p. 17). Quanto ao princípio da legalidade, na concepção de Di Pietro (2013), nasceu junto com o controle da administração, e que somente pode ser realizado aquilo que a legislação permite.

2.5.5 Relação da Governança com a Administração

O contexto da análise aponta para a existência de relação entre a administração e governança, porque a governança não se preocupa apenas com a execução do negócio, mas objetiva realizar a direção global da organização, além de supervisionar e controlar as ações executivas da administração e satisfazer as expectativas sobre a prestação de contas e de regulação organizacional (HARRISON, 1996; 1998).

Ainda a conjuntura da administração aponta para a existência de relação entre a governança e a gestão, porque a gestão está vinculada e integrada aos processos organizacionais. Ainda é responsável pelo planejamento, execução, controle, ação e manuseio dos recursos e poderes que estão à disposição de órgãos e entidades para a realização de seus objetivos (BRASIL, 2014a). Portanto, a gestão é direcionada para a realização das atividades organizacionais administrativas que abrange inclusive o quadro funcional, finanças e políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). As relações existentes entre a governança e administração são apresentadas na Figura 1.

Figura 1 - Relação entre governança e administração



Fonte: Brasil (2014, p. 28).

Para Kissler e Heidemann (2006), o setor público exerce um papel fundamental para a sociedade. Ainda afirmam que a efetiva governança pode contribuir para o uso eficaz dos recursos e oferecimento de melhora na vida da população, por exigir a responsabilidade em prestar contas, o aperfeiçoamento na administração e entrega dos serviços aos destinatários. Desse modo, a governança no setor público, no aspecto institucional, pode ser referida "como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle" (BRASIL, 2014a, p. 17).

A governança objetiva buscar formas mais eficazes para alcançar o sucesso e inclusive se utiliza dos seus princípios para alcançar a sua finalidade, e neste aspecto, pode ser compreendida como "as regras e as formas de organizar a cooperação entre as pessoas nos domínios político, econômico e social e salvaguardar o funcionamento eficiente do Estado, mercados e sociedade" (TIIHONEN, 2004, p. 24).

2.6 BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança no setor público e privado guardam determinadas semelhanças. A base conceitual de governança tem vínculos na definição tanto do setor privado quanto do setor público (BRASIL, 2014a), e, portanto, é dela que decorrem as boas práticas. Esse pensamento é corroborado por Matias-Pereira (2010, p. 117), quando afirma que "a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes."

Ainda essa concepção é compartilhada na atualidade pelo IBGC (2015, p. 14), ao afirmar que o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa foi desenvolvido com foco nas empresas, no entanto, optou pela palavra "organização" para que o fosse "mais abrangente e adaptável a outros tipos de organização", inclusive para os órgãos governamentais. Neste contexto, de que a governança e suas boas práticas têm aplicação semelhante no setor público e privado, evidencia que as práticas das organizações privadas contribuíram para a sua discussão no setor público, portanto, é cabível discorrer sobre o significado de boas práticas para fundamentar a pesquisa.

Para o Dicionário Infopédia (2016), as boas práticas podem ser referidas como um conjunto de "técnicas, processos, procedimentos e atividades identificados, utilizados, comprovados e reconhecidos por diversas organizações, em determinada área do saber, como sendo os melhores quanto ao mérito, eficácia e sucesso alcançados pela sua aplicação na realização de uma tarefa" (DICIONÁRIO INFOPÉDIA, 2016). Na concepção da Plataforma de Boas Práticas para o Desenvolvimento Sustentável (2018), a boa prática consiste em técnica identificada e experimentada como eficiente e eficaz em seu contexto de implantação, para realizar "determinada tarefa, atividade ou procedimento ou, ainda, em uma perspectiva mais ampla, para a realização de um conjunto destes, visando o alcance de um objetivo comum. Esse conceito para o Brasil (2018), refere-se à "atividade, ação ou experiência que tenham sido concluídas com resultados totais ou parciais observados entre os seus públicos de interesse". Ou ainda, são "práticas que demonstrem melhorias obtidas em processos de trabalho, prestação dos serviços, satisfação do público alvo, alcance das metas estratégicas e aspectos significativos aos serviços" (BRASIL, 2018).

As "áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção" (SECCHI, 2009, p. 358). Ao se referir sobre a boa governança, a ANAO (2014, p. 7)

afirma que a boa governança é fazer com que os trabalhos sejam realizados da melhor maneira possível e com padrão de desempenho sustentável (ANAO, 2014, p. 7).

A preocupação para melhorar a governança contribuiu para que fossem elaborados diversos códigos de boas práticas com o objetivo de se alcançar a boa governança. Neste cenário de preocupação, identifica-se que o primeiro código de boas práticas, denominado de código de boa governança, surgiu nos EUA no ano de 1978, e o segundo código foi divulgado em Hong Kong no ano de 1989, mas somente houve exponencial crescimento da adoção desses códigos após a emissão do *Cadbury Report* no ano de 1992 (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004).

A codificação do relatório *Cadbury* influenciou o pensamento globalizado sobre a utilização de boas práticas de governança para melhorar a confiança organizacional (ÁLVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008; TRICKER, 2000), e a partir dele foram publicados vários códigos em diversas organizações e países (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004). Os códigos de boa governança "são um conjunto de recomendações de "melhores práticas" sobre o comportamento e a estrutura do conselho de administração de uma empresa" (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004, p. 417). Nesse sentido, o relatório de boas práticas elaborado por *Cadbury* foi fundamentado na abertura ou transparência, integridade e responsabilidade organizacional por parte da estrutura do conselho de administração e demais *stakeholders* (CADBURY, 1992). Para Tricker (2000), os códigos de boas práticas são emitidos sob a ênfase de supervisão externa, divisão de poderes, prestação de contas e transparência (TRICKER, 2000).

No cenário brasileiro surgiram diversos documentos sobre as boas práticas de governança, e dentre esses documentos destaca-se o código de melhores práticas de governança para o setor privado, o qual foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, com primeira edição em 1999 (IBGC, 1999). Na busca de melhoria dos mecanismos de governança, o IBGC editou no ano de 2015 uma nova versão do código de melhores práticas para incentivar o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, com destaque para o uso das boas práticas. Essa nova versão enfatiza que os princípios de governança estão presentes nas boas práticas e são aplicáveis para todas as organizações, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, inclusive para os órgãos governamentais (IBGC, 2015).

Quanto ao setor público, para o aprimoramento da governança pública, o Tribunal de Contas da União publicou um documento que apresenta as boas práticas aplicáveis a órgãos e entidades da administração pública, denominado de Referencial

Básico de Governança (BRASIL, 2014a). As boas práticas são aplicáveis sobre diversas dimensões de governança, inclusive sobre o controle, que inclui a gestão de risco, auditoria, orçamento, medida de desempenho, dentre outras (IFAC-PSC, 2001). Ainda nesse sentido, diversas leis foram elaboradas e publicadas no sentido de se adequar as boas práticas de governança à atualidade e fortalecer a governança do Estado (BRASIL, 2014a). O Quadro 27 apresenta as principais características de boas práticas empregadas nos setores público e privado.

Quadro 27 - Principais Características de boas prática dos setores público e privado. (Continua)

Principais características de Boas Práticas empregadas nos setores público e privado	
Autores/ instituições	Características
IFC; OECD; GCGF (2009)	As práticas de governança corporativa não devem se vincular a apenas em um único princípio. Ainda devem se adequar às regras legais, organizacionais de cada localidade. As boas práticas devem manter a maximização dos interesses dos acionistas, ética, estratégia, eficiência, consciência ambiental e trabalho em equipe, porque são bases comuns de diversos países que buscam a competitividade, solidez e sucesso organizacional. O código de boas práticas deve incluir a divulgação de informações, ambiente de controle e cultura organizacional.
IBGC (2009; 2015)	A finalidade das boas práticas é estabelecer a boa governança, e para tanto, a organização deve propiciar uma gestão estratégica, planejada, controlada, qualidade de gestão e tomadas de decisão com monitoração e avaliação diretiva, para alcançar a longevidade, sustentabilidade e garantir a confiança dos diversos públicos.
IBGC, (2014, 2015); G/20; OECD (2015)	As boas práticas e princípios agregam a participação interna e externa, fiscalização, estado de direito, transparência, conformidade, responsabilidade, mérito, ética, equidade, eficácia, eficiência prestação de contas e monitoramento, como forma de se ter uma boa governança e assegurar a confiabilidade organizacional.
Barret (2001)	Para o setor público, além das boas práticas, necessariamente deve ser incluídas a liderança, ambiente de gestão, gestão de riscos, monitoramento e prestação de contas.
Carazzai; Camargo (2016)	A compreensão dos princípios, valores e regras de governança é essencial para se adotar regras eficientes e adequadas para as organizações que buscam atuação eficiente e responsável no seu desenvolvimento, bem como faz-se necessária a existência de ética, integridade, responsabilidade, cultura eficiente, liderança, código de conduta, estratégia e transparência.
Álvares, Giacometti; Gusso (2008);	A boa governança é o resultado da eficiência e eficácia das boas práticas de governança corporativa.

Fonte: Autoria própria (2018).

O contexto aponta que as boas práticas são a combinação para ideal para uma boa governança, tanto que o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como o Banco Mundial exigem esses requisitos para a concessão de empréstimos e apoio aos países em desenvolvimento (SECCHI, 2009, p. 358). Para Matias-Pereira (2010, p. 124), "uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e

prestação responsável de contas" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124). Ainda afirma que o esforço permanente da prática desses princípios na administração pública deve ser considerado uma condição essencial para o progresso da instituição. Neste contexto, é possível afirmar que a boa governança está intimamente associada à capacidade governativa, sendo "fundamental para criar e sustentar um ambiente que promova um forte desenvolvimento equitativo e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas" (SANTOS, 2001, p. 7:8).

2.6.1 Boas Práticas de Governança Pública para o IFAC no âmbito do Controle

Para buscar melhoria da governança para a proteção do interesse público, destaca-se a *International Federation of Accountants* (IFAC), que tem como compromisso o desenvolvimento e divulgação de padrões e práticas internacionais de alta qualidade, promoção de valores éticos e suporte ao exercício profissional contábil para a proteção do interesse público. Nessa Federação existe o comitê do Setor Público (PSC) que se dedica à coordenação global sobre as necessidades que envolvem o setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria.

Esse comitê publicou o *study* 13 no ano de 2001, sobre a dimensões referidas como padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos, e também define os princípios básicos e recomendações sobre a boa governança no setor público. Esse estudo titulado de "Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective" (IFAC-PSC, 2001), explicita os princípios e recomendações de governança para o setor público, e informa algumas boas práticas para o setor público. Na concepção do IFAC-PSC, o termo "setor público" refere-se aos governos nacionais, regionais, locais, entidades e empresas governamentais, e que o documento se baseia no estudo das melhores práticas e dos métodos mais eficazes aplicáveis nas problemáticas do setor público (IFAC-PSC, 2001). Ao definir as recomendações e finalidades no âmbito do setor público, o estudo apontou também alguns dos essenciais princípios aplicáveis à administração pública, que são os princípios da abertura ou transparência, *accountability* ou responsabilidade e integridade. Ainda informa que esses princípios "estão interligados e, como tal, as recomendações de governança se apoiam mutuamente e devem ser tomadas como um todo" (IFAC, 2001, p. 63). Os princípios e finalidades apresentados pelo *International Federation of Accountants*, são apontados no Quadro 28.

Quadro 28 - Princípios e finalidades de Governança Pública.

Princípios	Finalidades
Transparência ou Abertura	. Assegurar às partes interessadas, a confiança nos processos e ações de tomada de decisão e no gerenciamento de atividades e pessoas. . Estabelecer comunicação precisa com às partes interessadas. . Disponibilizar informações precisas, claras e tempestivas as ações executadas.
Integridade	. Promover a honestidade, objetividade, decência e probidade na gestão. . Instituir um sistema eficaz de controle, inclusive sobre ações pessoais dos agentes e gestores públicos. . Estimular o profissionalismo nos órgãos públicos. . Garantir a qualidade dos relatórios financeiros, bem como a avaliação de desempenho.
Accountability	. É um processo que estabelece a responsabilidade por decisões, ações, recursos públicos e desempenho pessoal e organizacional. . Estabelece a submissão ao controle externo. . Permite clareza da definição dos papéis de cada órgão e pessoas.

Fonte: IFAC (2001b, p. 12: 65-68).

Esses princípios fundamentais são refletidos em cada uma das "dimensões" da governança do setor público (IFAC, 2001, p. 12), bem como nas melhores práticas e métodos mais eficazes para lidar com os problemas abordados. Ainda esse estudo aponta as recomendações de boas práticas (Quadro 29).

Quadro 29 - As principais Recomendações de Boas Práticas.

Recomendações de Boas Práticas	Finalidades
Padrões de comportamento	. Como o gerenciamento da organização exerce liderança na determinação dos valores e padrões da organização, que definem a cultura da organização e o comportamento de todos dentro da organização. Envolve: Gerenciamento, Liderança. Código de Conduta, Objetividade, integridade e honestidade e Relacionamento
Estruturas e processos organizacionais	. Como o gerenciamento superior dentro das organizações é nomeado e organizado, como suas responsabilidades são definidas e como é responsabilizado. Envolve: Responsabilização estatutária; Responsabilização por gastos públicos; Comunicação com as partes interessadas (*stakeholders*) e Papéis e responsabilidades.
Controle	. A rede de vários controles estabelecidos pela alta administração da organização para apoiá-la na consecução dos objetivos da entidade, a eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos e o cumprimento das leis e regulamentos e políticas internas aplicáveis. Envolve: Gestão de riscos; Auditoria interna; Comitês de auditoria; Controle interno; Orçamento; Administração financeira; Treinamento de pessoal.
Relatórios externos	. Como o alto gerenciamento da organização demonstra sua responsabilidade financeira pela administração de dinheiro público e seu desempenho no uso de recursos. Envolve: Relatórios anuais; Utilização de padrões de contabilidade apropriados; Mensuração de desempenho; Auditoria externa.

Fonte: Autoria própria (2018).

A proposta deste estudo realizado pela IFAC é para que os princípios e recomendações de boas práticas sejam refletidos em cada dimensão da governança, na forma de padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos (IFAC, 2001). Os padrões de comportamento envolvem liderança, código de conduta, objetividade, integridade e honestidade. A estruturas e processos organizacionais envolve a responsabilidade estatutária, responsabilidade pelo dinheiro público, bem como a comunicação com as partes interessadas e as funções e responsabilidades. Ainda as estruturas e processos organizacionais devem apontar como a cúpula da administração é designada e organizada internamente, e também como as responsabilidades são definidas e como as são asseguradas para estabelecer a boa governança (IFAC-PSC, 2001; SLOMSKI *et al*, 2008).

O controle envolve a gestão de riscos, a auditoria interna, os comitês de auditoria, o controle interno, o orçamento, a gestão financeira e o treinamento de pessoal. Os relatórios anuais envolvem a utilização de padrões de contabilidade apropriados, a mensuração de desempenho e a auditoria externa. Ainda o mecanismo de controle deve garantir a existência de rede para diversos controles para alcançar os objetivos como a efetividade e eficiência das operações, inclusive para assegurar a confiança dos relatórios internos e externos, a aplicação de leis, regulamentações e políticas internas (IFAC-PSC, 2001).

Para que haja atuação do controle como uma dimensão de governança no setor público, são definidas as boas práticas que envolvem as áreas da gestão de risco, auditoria interna, comitê de auditoria, controles internos, orçamento, administração financeira e treinamento. Ainda são definidas as práticas referentes aos relatórios externos. A razão de existência dos relatórios externos, é para informar como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso desses recursos (IFAC-PSC, 2001).

Para a área específica de gestão de risco, os governos necessitam assegurar que sistemas efetivos de gestão de risco sejam estabelecidos como parte da estrutura de controle. A recomendação é para que haja compreensão sobre os objetivos organizacionais; identificação dos riscos associados à realização desses objetivos da organização; a avaliação da probabilidade e do potencial impacto de riscos específicos; o desenvolvimento e a implementação de programas e procedimentos para a correção dos riscos identificados; além do monitoramento e a avaliação dos riscos e dos programas a

que se relacionam com esses riscos (IFAC, 2001). Ainda se recomenda que é necessário haver explícito reconhecimento e comunicação dos riscos aceitáveis, tanto por parte dos gestores, quanto pelas demais partes interessadas envolvidas nas entidades públicas.

Verifica-se que a auditoria interna tem como competência garantir a revisão sistemática, a avaliação e o relato sobre a adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e de controles orçamentários, e ainda deve incluir em suas práticas, dentre outros fatores: a relevância das políticas, dos planos e dos procedimentos estabelecidos e seus efeitos financeiros; a revisão das operações e programas, para constatar se os resultados são consistentes com os objetivos e metas estabelecidos e se as operações e programas estão sendo desempenhados como planejados; a extensão da salvaguarda dos ativos quanto a desperdícios, ineficiência administrativa, fraudes ou causas outras; a confiabilidade e integridade das informações financeiras e gerenciais e as medidas para identificar, medir, classificar, registrar e agir sobre essas informações; a economia e eficiência na aplicação dos recursos; e a integridade dos sistemas informatizados (IFAC-PSC, 2001). Para o comitê de auditoria, a recomendação é de que seja estabelecida a responsabilidade de revisão, com independência, das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa.

Ainda se recomenda que sejam instituídos os controles internos, e que os sejam operantes e que a sua atuação seja certificada nos relatórios anuais das organizações. É cabível aos controles internos assegurar razoável garantia em relação ao alcance dos objetivos da organização quanto a efetividade e eficiência das operações, mas deve envolver os objetivos operacionais básicos, as metas de desempenho e a salvaguarda de recursos; ainda deve assegurar a confiabilidade dos relatórios financeiros; e também a conformidade com as leis e regulamentações (IFAC-PSC, 2001).

Em relação ao orçamento deve constituir-se como elemento essencial de planejamento financeiro, controle e avaliação de processos nas organizações do setor público, e, portanto, constitui-se como um instrumento para alocação de recursos com o ânimo de alcançar os respectivos objetivos estabelecidos, e para que o seja efetivo, há a necessidade de que esteja integrado com a contabilidade. Ainda deve haver administração financeira para fornecer suporte para que os gestores possam administrar os recursos de forma eficiente e possibilitar a entrega de serviços aos destinatários, e dessa forma ter os objetivos alcançados. Deve também se utilizar de estratégia de gestão por resultados (IFAC-PSC, 2001).

No que se refere à qualificação, deve haver programas de treinamento para os gestores sobre o orçamento, finanças e contabilidade, pelo fato de que a qualidade das demonstrações financeiras depende da atuação qualificada para essas funções. Para os relatórios externos, é recomendável que seja publicado um relatório pelos dirigentes das organizações, e que a seja em período razoável após o encerramento do exercício financeiro. Deve conter a prestação de contas objetiva, balanceada e clara sobre o desempenho e realizações das entidades, comparativamente às previsões para o respectivo ano de referência, bem como perspectivas de desempenho (IFAC-PSC, 2001).

Esses relatórios devem conter, além de outros aspectos: a declaração da responsabilidade dos dirigentes quanto à gestão dos recursos financeiros e suas demonstrações; a declaração sobre a adoção de padrões ou códigos de governança; as demonstrações financeiras auditadas; o atestado da aderência das demonstrações financeiras aos padrões contábeis internacionais aplicáveis; o relatório dos auditores; a declaração da manutenção de uma efetiva estrutura de controle; e o uso de normas contábeis apropriadas (IFAC-PSC, 2001).

As medidas de desempenho, que integram os relatórios externos, devem ser estabelecidas e relatadas pelas entidades para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram aplicados com economicidade e utilizados eficiente e eficazmente. As medidas de desempenho são instrumentos úteis para a gestão e *accountability*, portanto, deve permitir a mensuração dos custos de programas governamentais (IFAC-PSC, 2001). Ainda é recomendável que seja estabelecido um relacionamento objetivo e profissional entre as entidades governamentais e auditoria externa, e deve ser discutidas, entre o comitê de auditoria e os auditores externos, a extensão da confiança na auditoria interna e outras questões significativas, como a revisão de demonstrativos financeiros e de algum outro trabalho que seja supervisionado pelo comitê de auditoria (IFAC-PSC, 2001).

Verifica-se que na dimensão de controle, o risco pode ser definido como "uma medida de incerteza e compreende os fatores que podem facilitar ou impedir a realização de objetivos organizacionais" (IFAC-PSC, 2001, p. 18). Ainda aponta que o gerenciamento de riscos pode contribuir para a compreensão dos objetivos organizacionais, identificação de riscos associados à consecução dos objetivos, avaliação dos riscos, incluindo a probabilidade e o impacto potencial de riscos específicos, desenvolvimento e implementação de programas ou procedimentos para enfrentar os riscos identificados, bem como o seu monitoramento.

Observa-se que a inovação dos princípios e boas práticas se faz necessária para cumprir o objetivo de “tornar o ambiente organizacional e institucional brasileiro mais sólido, justo, responsável e transparente” (IBGC, 2009, p. 14). Nesse sentido, para cumprir o compromisso de inovação, e para consolidar as práticas de interesse público, a IFAC e o CIPFA publicaram no ano de 2014 uma nova versão da estrutura internacional de governança no setor público, a qual está organizada nas dimensões de “A” a “G,” que permitem o progresso para o alcance da boa governança. A revisão dessa estrutura ou quadro aponta que a atuação no interesse público exige a implementação dos princípios estabelecidos nas dimensões “A” e “B”, considerando-se que “a função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos enquanto atuam no interesse público” (IFAC; CIPFA, 2014, p. 10). Ainda apontam que para alcançar a boa governança no setor público, faz-se necessário implementar os princípios estabelecidos nas dimensões “C” a “G”, e afirmam que esses princípios se relacionam entre si, e “estão ligados um ao outro através do chamado ciclo "planejar-fazer-verificar-agir"” (IFAC; CIPFA, 2014, p. 10). A “governança compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados esperados pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados” (IFAC; CIPFA, 2014, p. 8). (Ver quadro 30)

Quadro 30 - Dimensões de Governança e Estrutura Internacional para a Boa Governança. (Continua)

Dimensões de Governança e Estrutura Internacional para Boa Governança no Setor Público
Atuar no interesse público requer:
A. Compromisso forte com integridade, valores éticos e cumprimento das Leis
A1. Demonstrar integridade. A2. Compromisso forte com valores éticos. A3. Compromisso forte com o cumprimento das Leis.
B. Engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas
B1. Abertura. B2. Engajamento efetivo com cidadãos e usuários de serviços. B3. Engajar-se de forma abrangente com as partes interessadas institucionais.
Para alcançar a boa governança requer:
C. Definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis
C1. Definir resultados. C2. Benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis.
D. Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos
D1. Reforçar os mecanismos de tomada de decisão. D2. Planejar intervenções. D3. Aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos.
E. Desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem
E1. Desenvolver a capacidade da entidade. E2. Desenvolver a liderança da entidade. E3. Desenvolver o potencial dos indivíduos dentro da entidade.

(Conclusão)

Dimensões de Governança e Estrutura Internacional para Boa Governança no Setor Público
Atuar no interesse público requer:
F1. Gerenciar riscos. F2. Gerenciar desempenho. F3. Reforçar o controle interno. F4. Fortalecer o gerenciamento financeiro.
G. Implantar boas práticas de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva
G1. Implantar boas práticas de transparência. G2. Implantar boas práticas em relatórios.

Fonte: Adaptado de IFAC e CIPFA (2014)

As boas práticas em transparência estão no âmbito da responsabilidade pela elaboração de relatórios. Essa responsabilidade é para garantir a responsabilização dos tomadores de decisão e demais envolvidos na prestação de serviços, pelos relatórios das ações realizadas e concluídas. Ainda essa responsabilidade é para assegurar a responsabilização sobre a transparência do planejamento e desenvolvimento dessas ações, e para tanto, as auditorias interna e externa são partes que contribuem para essa efetiva responsabilização (IFAC; CIPFA, 2014). Ainda se exige abertura e acessibilidade para as diversas partes interessadas, e desse modo, os relatórios devem conter informações compreensíveis e adequadas ao público para o qual é destinado.

Para cumprir o requisito de boas práticas nesses relatórios, é necessária a demonstração de que os compromissos, requisitos e prioridades foram realizados, e que os recursos públicos foram utilizados de forma adequada. Para esse fim, se faz necessária que haja informação pública em tempo hábil, no mínimo, anualmente, para permitir a compreensão e julgamento sobre a performance ou desempenho da entidade sobre a utilização de valores monetários e solidez na administração desses recursos (IFAC; CIPFA, 2014). Ainda para demonstrar a existência de boas práticas, os órgãos de governo devem avaliar até que ponto estão sendo aplicados os princípios de boa governança “e informar publicamente sobre essa avaliação, incluindo um plano de ação para melhoria” (IFAC; CIPFA, 2014, 31). Quanto às publicações sobre informações de desempenho e demonstrações financeiras, devem ser consistentes e atempadas, ainda as declarações devem ser no padrão aceito internacionalmente como de alta qualidade, e que permitam comparação com outras entidades similares (IFAC; CIPFA, 2014).

2.6.2 Boas Práticas de Governança Pública para a ANAO no âmbito do Controle

A governança do setor público refere-se aos "arranjos e práticas que permitem que uma entidade do setor público estabeleça sua direção e gerencie suas operações para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas" (ANAO, 2014, p. 7). Ainda afirma que a governança engloba a liderança, a direção, o controle e a responsabilidade "e auxilia uma entidade a alcançar seus resultados de forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações" (ANAO, 2014, p. 7).

No contexto das boas práticas, a liderança forte em todos os níveis "é essencial para alcançar resultados e manter um alto padrão de conduta consistente com os requisitos legais e políticos e as expectativas do governo e do público" (ANAO, 2014, p. 10). Ainda se faz necessário primar-se pela eficácia e controles, os quais são fundados nos valores e conduta comportamentais dos líderes na operacionalização do quadro de governança da entidade. Os valores abrangem a imparcialidade, e esta exige a honestidade e objetividade; o comprometimento exige o profissionalismo, objetividade e eficiência, além da responsabilidade perante o público; a ética exige a confiabilidade e ação com integridade (ANAO, 2014).

Quanto aos líderes da entidade, além de estabelecer o "tom certo no topo", devem promover os objetivos de forma clara e devem buscar alcançar alto desempenho com responsabilidade. Ainda devem assumir o compromisso visível de promover a cultura baseada em valores e incentivos às boas práticas fundadas no alto nível de desempenho e responsabilidade, para alcançar a boa governança (ANAO, 2014). Neste contexto, os códigos de conduta devem estabelecer as responsabilidades, os compromissos e os padrões de comportamento exigidos pelo setor público, além de preservar os valores, a integridade e boa reputação. Desse modo, ao ser mantido os comportamentos éticos e comportamentos fortalecidos nos valores exigidos pelo setor público, os líderes contribuem para positivar a cultura no ambiente de trabalho e para o alcance de resultados. Ainda se faz necessário que a liderança assegure a implementação, a avaliação e a melhoria de estruturas e processos de boa governança por meio do próprio desempenho (ANAO, 2014).

Os líderes possuem importante papel na administração, no que se refere ao exercício de seus poderes e no uso de recursos públicos, e desse modo, é importante que governem as entidades "de forma a sustentar uma forte capacidade de servir o governo e a comunidade ao longo do tempo" (ANAO, 2014, p. 10). A responsabilidade refere-se ao processo por meio do qual as entidades do setor público e pessoas que nelas trabalham

internamente são responsáveis pelos resultados, decisões e ações globais. Para tanto, deve haver uma compreensão clara dessas responsabilidades e dos papéis que possui na entidade. A entidade dever possuir estruturas robustas que permitam a informação sobre as responsabilidades e resultados, "além da implementação eficiente e efetiva de programas e serviços para incluir integridade, probidade e ética" (ANAO, 2014, p. 41).

Verifica-se que a Anao (2005) estabeleceu um guia de melhores práticas destinado ao setor público para despertar a consciência sobre a sua aplicação para fortalecer a boa governança. Esse guia enfatiza que as responsabilidades devem também abranger as áreas de gestão de risco, estrutura de controle, *accountability* externa, conformidade com a legislação e auditorias interna e externa. Esse código considera que a gestão de risco é uma parte essencial da governança, e, portanto, necessita adotar padrões referentes a estrutura da gestão de riscos e procedimentos para identificar e atuar sobre riscos financeiros e de negócios (ANAO, 2005).

Segundo o guia (ANAO, 2005), o controle envolve a avaliação do controle realizado pela entidade, e deve ser assegurado o alcance dos objetivos e metas demonstrando a eficiência e economia. Ainda deve ser verificado se a gestão da entidade mantém uma efetiva estrutura de controle, inclusive sobre os agentes externos; se a gestão adota políticas e procedimentos relevantes, com emissão de instruções revisadas; se os processos são adequados para garantir a conformidade de políticas e procedimentos; se a gestão necessita de mudanças para definir ou implementar controles internos; se a gestão toma as providências necessárias para assegurar uma cultura comprometida com a ética e com a obediência às leis (ANAO, 2005).

A transparência ou *accountability* externa se compõe de demonstrações financeiras, e está relacionada à responsabilização do setor público pela prestação de contas à sociedade. Ainda está incluída a função dos comitês de auditoria a função de revisar os demonstrativos financeiros e aprovar as contas do relatório anual, exercer assessoramento durante todo à gestão. A conformidade com a legislação está inserida no ambiente geral do controle, e deve haver a observância da efetividade do monitoramento sobre o cumprimento de leis, regulamentos e políticas governamentais. O comitê de auditoria deve observar se a gestão considera, adequadamente, os riscos da conformidade com a legislação, com sendo risco própria organização, e ainda deve observar a efetividade do sistema de monitoramento sobre o cumprimento da legislação (ANAO, 2005).

Quanto à auditoria interna, o comitê deve considera-la como a principal fonte de informação relativa ao desempenho da organização. As responsabilidades do

comitê, em relação à auditoria interna são a revisão da abrangência do respectivo plano anual de trabalho e assegurar se este realizado com base no plano da gestão de riscos da entidade; revisar os relatórios de auditoria e assessorar o executivo chefe nos assuntos importantes contidos nos relatórios e apontar as ações pertinentes a serem adotadas, incluindo a disseminação de boas práticas; monitorar os gestores quanto à implementação de recomendações da auditoria interna; revisar, periodicamente, o desempenho da auditoria interna; e assessorar o executivo chefe quanto à indicação do chefe da auditoria interna da entidade (ANAO, 2005).

No que se refere a auditoria externa, considera-se necessário haver boa relação com comitê de auditoria, para a obtenção de informações sobre a efetividade da organização quanto à gestão dos riscos, ao controle, aos aspectos financeiros e à estrutura legislativa. As práticas de governança pública, no âmbito da dimensão controle referem-se a observação sobre a gestão de riscos financeiros e de negócios, incluindo riscos de fraudes; a avaliação do ambiente de controle, considerando-se os aspectos de conformidade legal e de alcance dos objetivos; a responsabilização do setor público pela prestação de contas à sociedade, incluindo relatórios e demonstrativos financeiros auditados; utilização, pela auditoria interna, de plano anual de trabalho fundado na gestão de riscos da entidade e monitoramento dos gestores quanto à implementação de recomendações (ANAO, 2005).

2.6.3 Boas Práticas de Governança Pública para a INTOSAI no âmbito do Controle

As expectativas gerais sobre os serviços prestados pelo setor público são de que devem “servir o interesse público com justiça e gerenciamento adequado de recursos públicos” (INTOSAI, 2004, p. 3). Os cidadãos devem ser atendidos de forma imparcial com base na legalidade e justiça, e ainda a ética pública se apresenta como pré-requisito para amparar a confiança e estabelecer a boa governança. Aduz também que a utilização do dinheiro público requer cuidados especiais, e que a importância de sua proteção deve ser sempre enfatizada. A análise sobre as práticas da Intosai (2004), aponta que o controle interno deve executar práticas relacionadas com o ambiente de controle, abordagem de risco, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento do desempenho das funções de controle na organização.

O ambiente de controle recomenda as práticas direcionadas para a área de gestão de pessoas, e inclui a manutenção e demonstração de um comportamento pessoal e profissional íntegro e ético por parte das pessoas envolvidas na organização, além do

cumprimento do código de conduta; comprometimento com a competência relacionada ao conhecimento e habilidades necessárias para a atuação profissional eficiente e efetiva; utilização de políticas e práticas de recursos humanos, inclusive no que se refere aos métodos de como os servidores são contratados, treinados, avaliado e promovidos, bem como sobre as nomeações e critérios de integridade e de experiência para a assunção de funções (INTOSAI, 2004).

Em relação à identificação dos riscos relevantes, poderá ser feita por meio de uma matriz geral de riscos, considerando os ambientes, a proporção de impacto e a probabilidade de ocorrências desses riscos. No que se refere às atividades de controle, decorrem de políticas e procedimentos estabelecidos para trabalhar com os riscos e alcançar os objetivos, deve abranger todos os níveis e funções da organização. Neste aspecto, devem ser incluídas as práticas relacionadas às atividades preventivas e de detecção de riscos, que inclui as autorizações e aprovações de procedimentos e segregação de funções, dentre outros fatores (INTOSAI, 2004).

A informação e comunicação são sistemas essenciais para os objetivos do controle. Esses sistemas envolvem a necessidade de ampla documentação das transações e eventos relevantes que devem ser conhecidas pela organização, com abrangência de todos os componentes e a totalidade da estrutura. É recomendável que os sistemas de informações produzam relatórios operacionais, financeiros e não financeiros que possam subsidiar a tomada de decisão. A comunicação interna deve garantir o recebimento de mensagens clara da alta gestão por todos aqueles que integram a entidade (INTOSAI, 2004).

As práticas de governança pública no âmbito do controle são a adoção de políticas e procedimentos sobre a abordagem de riscos relevantes para permitir os objetivos sejam alcançados; identificação, análise e desenvolvimento de ações para corrigir os riscos relevantes, além do monitoramento das atividades do próprio controle interno para verificar a sua efetividade no que refere aos objetivos da organização; adoção de política de recursos humanos, carreira e treinamento, para a finalidade de garantir uma atuação profissional adequada com as atividades de controle; documentação e divulgação de todas as transações e de eventos relevantes (INTOSAI, 2004).

2.6.4 Boas práticas na Administração Pública brasileira no âmbito do Controle

O ambiente público brasileiro também busca a implementação de boas práticas, e para tanto, a sua execução depende da estrutura de governança utilizada pelo setor público brasileiro. Essa estrutura poderá ser analisada sob quatro perspectivas de observação (Quadro 31).

Quadro 31 - Perspectivas de observação e Finalidade das estruturas de governança.

Perspectivas	Finalidades
Sociedade e Estado	Vertente política da governança pública. Definir as regras e princípios de atuação dos agentes públicos e privados. Produz as condições estruturais de administração e controle do Estado.
Entes Federativos, esferas de poder e políticas públicas	Vertente político-administrativa. Centrar na formulação, implementação e na efetividade de políticas públicas. Mantém relações entre as estruturas e setores públicos, inclusive representantes da sociedade civil organizada.
Órgãos e Entidades	Vertente corporativa da governança no setor público. Garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel. Considera importante: (a) a integridade, os valores éticos; (b) a abertura e o engajamento das partes interessadas; (c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; (d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; e (e) o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim; (f) a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); e (g) a transparência e prestação de contas.
Atividades intraorganizacionais	Vertente governança. Constituir-se como sistema por meio do qual os recursos da organização serão dirigidos, controlados e avaliados. Analisa: processos decisórios, estruturas de governança e relações intraorganizacionais, que objetivam otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor e contribuir para o alcance de resultados esperados pelas partes interessadas.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2014a (p. 18-21).

A observância do contexto de governança aponta que no âmbito do setor público existem diversas perspectivas de governança, as quais envolvem a liderança, estratégia, controle, avaliação, riscos, monitoramento, competência profissional, capacitação, idoneidade moral, reputação pessoal, transparência e ética (BRASIL, 2014; 2016a). Ainda envolve a certificação sobre possível conflito de interesse do agente público, com o propósito de atender as demandas da população e praticar a boa governança pública. O propósito da boa governança pública é "conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público" (BRASIL, 2014a, p 17).

Nesse contexto das perspectivas de observação está o sistema de governança, que indica os modos como os múltiplos atores se organizam, interagem e procedem para alcançar a boa governança. Desse modo, envolve as estruturas administrativas ou instâncias externa e interna e de apoio, e também os processos de trabalho, os instrumentos

de trabalho, o fluxo de informações e o comportamento dos envolvidos direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (BRASIL, 2014a, p. 28). As instâncias ou estruturas e suas finalidades são apontadas no Quadro 32.

Quadro 32 - Definições de instâncias de governança e de apoio à governança e estruturas.

Instâncias ou Estruturas	Finalidades
Instâncias externas	Responsáveis pela fiscalização, controle e regulação. Promovem a governança. São autônomas e independentes, e ainda se vinculam à diversas organizações. Exemplos: Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União.
Instâncias externas de apoio	Responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente. Na identificação de disfunção, comunicam o fato às instâncias superiores de governança. Exemplos: Auditorias independentes e o controle social organizado.
Instâncias internas	Responsáveis pela definição ou avaliação de estratégia e políticas, pelo monitoramento da conformidade e de desempenho da implementação e pela garantia de que a estratégia e as políticas formuladas atendem ao interesse público. Estabelece o elo entre os atores principal e agente. Deve agir se houver desvios na implementação da estratégia e políticas. Exemplo: Conselhos de administração ou alta administração ou equivalentes.
Instâncias internas de apoio	Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, auditorias internas para avaliar e monitorar os riscos e controles internos. Na identificação de disfunção, comunicam o fato à alta administração. Exemplos: Ouvidoria, auditoria interna, conselho fiscal, comissões e os comitês.
Estrutura de administração executiva	Responsável pela avaliação, direcionamento e monitoramento, interno do órgão ou a entidade. Nessa estrutura atuam a autoridade máxima da organização e dirigentes superiores que são agentes públicos. A autoridade máxima é a principal responsável pela gestão, enquanto que os dirigentes superiores são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover o direcionamento da organização. Exemplos de dirigentes superiores: gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima.
Estrutura de gestão tática	Responsável pela coordenação da gestão operacional em áreas específicas. Exemplo: Secretários.
Estrutura de gestão operacional	Responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Exemplo: Diretores, gerentes, supervisores e chefes.

Fonte: Adaptado de Brasil – TCU (2014a, p. 29)

A estrutura de governança no setor público envolve três funções básicas, que são a avaliação, direcionamento e o monitoramento. A avalição é sobre o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados presentes e futuros. O direcionamento é para orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as

funções organizacionais às necessidades das partes interessadas, e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e o monitoramento refere-se à verificação dos resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014a, p. 30).

Para que essas funções sejam realizadas de forma satisfatória são adotados os mecanismos de governança no âmbito da organização, os quais são referenciados como liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos de governança são associados a um conjunto de componentes de governança, e podem ser utilizados por todas as perspectivas de observação, quais sejam: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais, mas devem ser alinhados a cada perspectiva para assegurar que os direcionamentos de altos níveis possam refletir em ações práticas pelos níveis inferiores (BRASIL, 2014a).

Os mecanismos de governança são associados a um conjunto de componentes de governança, como a liderança, a estratégia e o controle. A liderança envolve pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança. A estratégia envolve o relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional. O controle envolve a gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência (BRASIL, 2014a, p. 38). O Quadro 33 traz os componentes e finalidades dos mecanismos de governança.

Quadro 33 - Componentes e Finalidades dos Mecanismos de Governança. (Continua)

Mecanismos de Governança	
Componentes	Finalidades
Mecanismo Liderança	
Pessoas e competências	No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.
Princípios e comportamentos	Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores.
Liderança organizacional	A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim.
Sistema de governança	O sistema de governança reflete a maneira como diversos agentes se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. No setor público, abrange as estruturas e os processos diretamente relacionados às instâncias internas e externas de governança.

(Conclusão)

Mecanismos de Governança	
Componentes	Finalidades
Mecanismo Estratégia	
Relacionamento com partes interessadas	Considerando o crescente foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.
Estratégia organizacional	A organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de longo e curto prazos e acompanha sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas.
Alinhamento transorganizacional	Cada um dos múltiplos agentes dentro do governo tem seus próprios objetivos. Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados.
Mecanismo Controle	
Gestão de riscos e controle interno	Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos da organização. Logo, determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para a sociedade e definir controles internos para mitigar riscos inerentes não aceitáveis são desafios da governança nas organizações e responsabilidades da alta administração.
Auditoria Interna	Existe basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Trata-se de uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.
Accountability e transparência	Os membros das organizações de governança interna e da administração executiva são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Adaptado de Brasil – TCU (2014a, p. 40:62)

No âmbito dos componentes desses mecanismos existem as práticas de governança que com eles se relacionam, e que devem ser adotadas no setor público. O conjunto de componentes e práticas do mecanismo de governança é apontado no Quadro 34.

Quadro 34 - A relação entre os componentes e práticas dos mecanismos de governança. (Continua)

Mecanismos de Governança	
Componentes	Práticas
Mecanismo Liderança	
Pessoas e competências	. Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. . Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. . Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. . Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais. Relacionam-se a: Gestão de pessoas, competência, conhecimentos, habilidades, atitudes, avaliação de desempenho, gestão do desempenho.
Princípios e comportamentos	. Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. . Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. . Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado. Relacionam-se a: Princípios de conduta e ética.
Liderança organizacional	. Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. . Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos. . Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização. . Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. . Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Sistema de governança	. Estabelecer as instâncias internas de governança da organização. . Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas. . Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas. Relacionam-se a: Balanceamento de poder e autoridade, papéis e responsabilidades das instâncias de governança.
Mecanismo Estratégia	
Relacionamento com partes interessadas	. Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. . Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização. . Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores. . Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos. Relacionam-se a: Partes interessadas, efetividade, equilíbrio e relacionamento.

(Conclusão)

Mecanismos de Governança	
Componentes	Práticas
Mecanismo Estratégia	
Estratégia organizacional	. Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. . Estabelecer a estratégia da organização. . Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. Relacionam-se a: Propósito da organização, missão, visão de futuro, objetivos estratégicos, planejamento, gestão estratégica, política e avaliação.
Alinhamento transorganizacional	. Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. Relaciona-se a: Política pública e coordenação nas políticas.
Mecanismo Controle	
Gestão de riscos e controle interno	. Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno. . Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. Relacionam-se a: Risco, controle interno e evento de incidência ou ocorrência.
Auditoria Interna	. Estabelecer a função de auditoria interna. . Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente. . Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização. Relacionam-se a: Estatuto de auditoria interna, proficiente em habilidades e competência, proficiente zelo profissional.
Accountability e transparência	. Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. . Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*. . Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. . Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Adaptado de Brasil – TCU (2014a, p. 39-62)

"A sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança" (BRASIL, 2014b, p. 5). Neste contexto, "a boa governança auxilia para a resolução desses desafios" (BRASIL, 2014b, p. 5). O Quadro 35 apresenta os dez passos para que a boa governança seja alcançada.

Quadro 35 - Os dez Passos para alcançar a Boa Governança e Finalidades.

Passos da Boa Governança	Finalidades
Primeiro	. Escolha de líderes competentes e avalie seus desempenhos.
Segundo	. Lidere com ética e combata os desvios.
Terceiro	. Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.
Quarto	. Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e avaliação.
Quinto	. Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.
Sexto	Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.
Sétimo	. Estabeleça mecanismo de coordenação de ações com outras organizações
Oitavo	. Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários
Nono	. Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.
Décimo	. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Fonte: Adaptado de Brasil – TCU (2014b, p. 29)

O Quadro 35 mostra que os passos para a boa governança empregam as boas práticas de governança, portanto, evidencia que a boa governança é o resultado da aplicação ou emprego de boas práticas de governança.

Essa análise permite evidenciar que as melhorias nas organizações públicas podem ser alcançadas com o fortalecimento da governança, e para tanto, faz-se necessário aprimorar a resolução de demandas de interesses da sociedade, bem como a utilização de boas práticas (BRASIL, 2014a; 2014b). Ainda é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders*, que são os cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada (BRASIL, 2014a, p. 13).

O setor público se apresenta como uma atividade insubstituível no mundo contemporâneo (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 118). Nesse sentido, a boa governança no setor púbico é um fator decisivo para encorajar o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos, tendo como referência a geração do bem comum da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 118). Evidencia-se, portanto, que boa governança é uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos e rigor orçamentário (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 114).

As boas práticas e a boa governança estão envolvidas com os princípios de governança. Por outras palavras, os princípios estão presentes nas boas práticas, e também as boas práticas convertem os princípios básicos de governança em recomendações objetivas (IBGC, 2015). Desse modo, faz-se necessário uma indicação sobre os princípios para propiciar o alcance dos objetivos do estudo.

2.7 BREVE HISTÓRIA E EVOLUÇÃO CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas nasceram como subárea da ciência política, e foram consideradas como área de conhecimento e disciplina acadêmica por pesquisadores norte-americanos na década de 1930. No contexto americano, houve descontinuidade de etapas executadas ou seguidas pela tradição europeia sobre estudos e pesquisas que eram mais concentradas na análise sobre o Estado e suas instituições "do que na produção dos governos" (SOUZA, 2006, p. 22). Para as instituições europeias, a área de política pública surgiu do desenvolvimento de trabalhos organizados sobre teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, como produtor sublime de políticas públicas. Já para os americanos, não foi estabelecida relações das bases teóricas sobre o papel do Estado, mas priorizou os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

A pesquisa aponta que são quatro os fundadores da área de políticas públicas. Dentre os fundadores encontra-se Laswell (1936) que introduziu o vocábulo *policy analysis* ou análise de políticas públicas como harmonia do conhecimento científico com o empirismo de governo, bem como para manter diálogo entre os cientistas sociais, grupos de interesse e o governo. Já o pesquisador Simon (1957) introduziu o conceito de *policy makers*, referindo-se à racionalidade limitada dos decisores públicos, em razão de incompletude ou imperfeição informacional, momento da tomada de decisão, interesse particular e outros fatores (SOUZA, 2006).

Dessas análises, Lindblom (1959) questionou os primeiros fundadores para propor outras variáveis na formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração das diversas fases do processo de decisão. Desse modo, as políticas públicas "precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse" (SOUZA, 2006, p. 24). Nesse contexto, Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, e explicou que existe uma relação ou vínculo entre a

formulação, resultados e o ambiente. Ainda existe uma atuação externa que influi nos efeitos e resultados das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Após a década de 1990, a atenção centrou-se para a execução realizada por meio de contrato de concessão do serviço público e parcerias público-privadas, em razão da racionalidade gerencialista (HUNGARO, 2016). Essa trajetória aponta que não existe uma única ou melhor definição para política pública (SOUZA, 2006). Portanto, as definições sobre as políticas públicas são diversas, e não há uma acepção que seja precisa e universal para esse termo (HUNGARO, 2016). O substantivo denominado de política, abrange diversos significados, o que é salutar, porque independentemente do valor prático e operacional de um vocábulo, reconhece-se que todo reducionismo conceitual contém uma patologia destrutiva da dimensão de seu conteúdo (HEIDEMANN, 2006).

Desta informação inicial, aponta-se que o termo "política", que faz a junção ao termo "pública", pode se referir à vida coletiva na sociedade ou em organizações, para caracterizar o fator de influência de uns sobre os outros nessas relações sociais (HEIDEMANN, 2006). Ainda segundo esse autor, pode se referir a uma conjuntura estrutural, e neste sentido caracteriza-se como um conjunto de processos, métodos e expedientes utilizados para influenciar e conquistar para manter o poder. Pode também se referir à arte de governar para realizar o bem público, e neste sentido qualifica-se como um ramo da ética que versa sobre a totalidade do organismo social (HEIDEMANN, 2006).

Quanto ao conceito operacional, a política pode ser compreendida como ações, práticas e diretrizes políticas com suporte na lei e exercitada por um governo como função do Estado (HEIDEMANN, 2006). Ainda de acordo com Heidemann (2006), ela pode ser assimilada como teoria política para referir-se sobre o fato político basilar, e neste sentido está a se referir à compreensão dos fenômenos vinculados à regulação e controle da sociedade, à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativo destacados como nações, estados, municípios ou distritos.

Para Rua (2012), a sociedade se utiliza da política ou *politics* para construir os consensos ou para controlar conflitos. Nesse aspecto, refere-se às atividades políticas que empregam múltiplos procedimentos que expressam relações de poder, com o objetivo de solucionar pacificamente os conflitos vinculados a decisões políticas (RUA, 2012). Ainda afirma que quanto à denominação de política pública ou *policy*, refere-se à formulação de propostas, tomada de decisão e implementação de solução para as demandas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Desse modo, é uma atividade de governo que compreende um conjunto de decisões e ações que envolve a alocação de

receitas públicas, por conseguinte, a política pública ou *policy* decorrem de uma atividade política ou *politics* (RUA, 2012).

Ao referir-se sobre o termo "política", Lanhera (2006) afirma que política é uma entidade diferente de políticas públicas, mas são mutuamente influenciadas, e se vinculam com o poder social, mas ao mesmo tempo a política é um conceito amplo sobre o poder. Já as políticas públicas têm correspondência com soluções pontuais que se referem a maneira de gerenciar os negócios públicos (LANHERA, 2006). Nesse sentido, as políticas públicas são fatores comuns da política, das decisões de governo e da oposição (LANHERA, 2006).

A definição de políticas públicas inclui ao mesmo tempo os elementos-chave apontados como ação e intenção (HEIDEMANN, 2006). No entanto, é possível existir uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não existirá qualquer política positiva se não existirem ações para materializar a intenção ou propósito oficial formalizado (HEIDEMANN, 2006). Para Rua (2012), as políticas públicas necessitam de decisão política, no entanto, não são todas as decisões políticas que alcançam a materialização de uma política pública. As políticas públicas adéquam-se "a noção de processo de fazer escolhas e os correspondentes resultados" (HUNGARO, 2016, p. 372). São efetivamente caracterizadas como públicas, porque as escolhas dependem dos poderes de Estado como resposta a determinado problema (HUNGARO, 2016).

Por mais evidente que possa parecer, as políticas públicas são realmente públicas pelo caráter imperativo das ações e decisões revestidas do poder extroverso que emanam da autoridade pública (RUA, 2012), ou seja, da prerrogativa de impor os interesses públicos ao particular. Nessa perspectiva, as políticas públicas são o resultado da atividade de uma autoridade pública investida de poder de governo e legitimidade, e se constituem como sistemas de ação pública (MENY; THOENIG, 1992). As políticas públicas também devem ser compreendidas como responsabilidade do Estado, no que se refere à implementação e manutenção "definidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada" (HÖFLING, 2001, p.31).

Observa-se que há difusão do termo denominado de políticas de Estado, em substituição ao termo nomeado de políticas públicas, o qual possui especial carácter estável e inflexível que obriga os governos a implementar as políticas, independentemente do momento histórico do mandato (HEIDEMANN, 2006). Ainda afirma que a percepção do contexto prático, é de que existe uma mínima diferença conceitual de políticas públicas,

porque estão vinculadas aos valores consagrados na Constituição da República, que são presumidos como universais. Desse modo, os governos democráticos não se rivalizam com princípios constitucionais, porque têm a obrigação de cumpri-los por obediência à lei (HEIDEMANN, 2006).

Para a análise da evolução dos conceitos, Souza (2006) estabeleceu uma relação de conceitos de políticas públicas (Quadro 36).

Quadro 36 - Evolução conceitual de Políticas Públicas.

Autores	Conceitos
Laswell (1936)	. Decisões e análises sobre política pública que implicam responder: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico e/ou acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer os diálogos entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006).
Simon (1957)	. Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). A limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional (SOUZA, 2006).
Lindblom (1959)	. Questiona a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon. Propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio (SOUZA, 2006).
Easton (1965)	. É um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (SOUZA, 2006).
Lynn (1980)	. O conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (SOUZA, 2006).
Dye (1984)	. Sintetiza como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer (SOUZA, 2006).
Peters (1986)	. Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006).
Meny; Thoenig (1992)	. São o resultado da atividade de uma autoridade pública investida de poder de governo e legitimidade, e se constituem como sistemas de ação pública.
Mead (1995)	. Define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (SOUZA, 2006).
Lanhera (2006)	. Maneira de gerenciar os negócios públicos. São fatores comuns da política e das decisões de governo e da oposição. Corresponde com as soluções pontuais.
Heidemann (2006)	. Elementos-chave: Ação e intenção. Pode existir política sem uma intenção formalizada, mas não há política sem ação.
Rua (2012)	. São uma das resultantes da atividade política (*politics*), compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Formulação de propostas, tomada de decisão e implementação de solução para demandas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflito. São decisões e ações revestidas de autoridade do poder público.
Hungaro (2016)	. Noção de processo de fazer escolhas e os correspondentes resultados.

Fonte: Adaptado de Souza (2006, p. 23:24).

Na concepção de Rua (1998, p. 1), as políticas públicas - *policies* são *outputs*, resultantes da atividade política - *politics* e "compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores". Ainda as políticas públicas geralmente envolvem diversas decisões, bem como diversas ações estrategicamente

selecionadas para implementar as decisões que foram tomadas. Quanto a decisão política refere-se a uma escolha dentre diversas alternativas, considerando-se a ordem de preferência das partes envolvidas e adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 1998). Desse modo, “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 1998, p. 2).

Essa compreensão conceitual está nos estudos sobre as políticas públicas, que foram fundados no princípio de que, nas democracias estáveis, as ações ou omissões de governos são passíveis de formulações científicas, bem como são passíveis de análise realizada por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). Com essa assimilação, e sob o ângulo teórico-conceitual, a política pública e a política social são campos multidisciplinares que direcionam para explicar a sua natureza e seus processos (SOUZA, 2006).

As políticas pública e social são referências que se vinculam ao campo do conhecimento que objetiva provocar a ação do governo ou analisar a ação governamental para propor alterações na direção ou andamento de suas ações (SOUZA, 2006). Desse modo, evidencia que é o Estado em ação, porque não se pode conceber um Estado “reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas” (HÖFLING, 2001, p. 31). Nesta concepção, as políticas públicas não são reduzidas simplesmente a políticas estatais. É fundamental a compreensão da concepção de Estado e de políticas públicas que sustentam ações e programas de intervenção, uma vez que diferentes abordagens de sociedade, Estado e política pública geram projetos diferentes de intervenção nesta área (HÖFLING, 2001, p. 30).

Ainda as políticas públicas realizadas na área das políticas sociais podem ser definidas conforme sua finalidade (RUA; ROMANINI, 2014). As políticas sociais, que são uma modalidade de políticas públicas, vinculam-se “a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. (HÖFLING, 2001, p.31). Esse autor afirma ainda que essa política deve ser compreendida em função das ações que determinam o padrão de proteção social realizado pelo Estado, direcionadas para a redistribuição dos benefícios sociais com o objetivo de reduzir as desigualdades estruturais resultantes do desenvolvimento socioeconômico.

Essas políticas são identificadas como Políticas Compensatórias, que são aquelas implementadas para minimizar desigualdades sociais históricas, como exemplo, as políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas etc. Quanto às Políticas Emancipatórias, são aquelas que objetivam a conceder poder ao beneficiário para promover a sua independência em relação as ações exclusivas do Estado, como exemplo, a reforma agrária, a inclusão produtiva, a qualificação profissional etc. (RUA; ROMANINI, 2014, p. 9). No âmbito das políticas sociais, "as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados" (HÖFLING, 2001, p. 35).

No período da Administração Pública burocrática, as políticas públicas eram dependentes da ação política e executadas diretamente pelo Poder Público, no entanto, eram caracterizadas principalmente pela sua descontinuidade em razão da alternância dos representantes no governo que "retirava o caráter estável e contínuo destas ações" (HUNGARO, 2016, p. 381). A evolução propiciada pelo gerencialismo exigiu nova forma de atuação da Administração Pública, e, doravante, passaram a ser executadas por particulares por meio de contratos administrativos que contribuíram para maior consistência e caráter duradouro das políticas públicas (HUNGARO, 2016).

Essa técnica contratual proporcionou a "sincronização temporal entre as mudanças da realidade social e a atuação do Estado, o qual se apresentava insuficiente pela falta de sinergia institucional entre os Poderes que conduziam o ciclo de implementação de políticas" (HUNGARO, 2016, p. 381). Nessa evolução, alguns fundamentos típicos do modelo gerencial do setor privado "foram integrados na racionalidade pública da Administração estatal, havendo certo sincretismo de ambos" (HUNGARO, 2016, p. 381). Desse modo, a contratualização da ação pública passou a representar uma nova forma de atuação do Estado, "capaz de atribuir caráter eficiente e eficaz às políticas públicas eleitas" (HUNGARO, 2016, p. 382).

Evidencia-se, portanto, que houve evolução conceitual e sobre os modos para implementação de políticas públicas. Nesse contexto de evolução, a formulação de políticas públicas passou a envolver diversos atores além dos governantes, inclusive os governos atuam em conjunto com todas as forças ativas da sociedade, sobretudo as forças de mercado (HEIDEMANN, 2009). Desse modo, não somente os governos, mas também as associações de moradores, organizações não governamentais, empresas concessionárias e outros diversos grupos são promotores de políticas públicas (HEIDEMANN, 2009), pelo

fato de que podem influenciar os tomadores de decisão na implementação de políticas públicas.

Para melhorar a sua implementação, nas últimas décadas, a abordagem sobre a análise de políticas públicas conquistou mais espaço e importância dentro das ciências política e administrativa (FREY, 2000). No entanto, essa análise não se limita apenas a aumentar "o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais" (FREY, 2000, p. 214), mas se vincula à abordagem da *policy analysis*, que objetiva também a analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. A análise política é divididas em três dimensões da política que são a *polity*, *politics*, e *policy*, as quais integram os ciclos da política pública.

Para a análise dessas divisões, é adequada uma breve exposição sobre essas dimensões da política, bem como a noção de um processo ou ciclos para escolher uma demanda e entregar os resultados, e para tanto, passa-se a apresentar as dimensões e os ciclos que integram as políticas públicas.

2.7.1 Dimensões da Política

Para o estudo sobre política pública, faz-se necessário compreender os conceitos estabelecidos para a sua análise, que são divididas em três dimensões da política denominadas de *polity*, *politics* e *policy*. A dimensão *polity*, faz referência à ordem do sistema político e estrutura institucional do sistema político-administrativo balizados pelo sistema jurídico. A sua aplicação é institucional, ou seja, é aplicável na estrutura jurídica e formal de um determinado sistema político-administrativo. A dimensão *politics*, é atribuída à relação processual, ou seja, considera o processo político, que muitas vezes existem conflitos sobre a imposição de objetivos, conteúdos e às decisões de distribuição. Portanto, refere-se à negociação política e aos conflitos de interesses. A dimensão *policy*, refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, configuração de programas políticos, problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Portanto, é de caráter material vinculado ao conteúdo das decisões políticas. (FREY, 2000, p. 216:217).

2.7.2 Ciclo de Políticas Públicas

Dentro do contexto das dimensões da política pública, há a lógica da construção da política pública sob a forma de ciclos, para propor diferentes fases para a sua formulação e desenvolvimento, portanto, passou a ser analisada em etapas ou ciclo político - *policy cycle* (FREY, 2000). A análise "é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101). As lacunas "correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103). A divisão em ciclos ou fases parciais dos problemas a serem solucionados se apresenta como um meio para possibilitar a análise do marco temporal de determinada política pública. Desse modo, o *policy cycle* pode ser caracterizado como um modelo para a análise da vida de uma política pública, que objetiva subdividir a atuação pública em fases fracionadas que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo para a resolução de problemas (FREY, 2000).

São diversas as abordagens utilizadas para indicar o ciclo de políticas públicas (BRASIL, 2014c). As clássicas divisões existentes no ciclo político se diferenciam em pequenas proporções entre os pesquisadores, no entanto, existe consenso sobre a proposta das fases da formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (FREY, 2000). O modelo de abordagens, sob a ótica de Brasil (2014c, p. 22), poderá ser construído para a aplicação à resolução de problemas, e como isso forma os ciclos de Políticas Públicas (Quadro 37).

Quadro 37 - Resolução de Problemas e ciclo de Políticas Públicas.

Resolução Aplicada a Problemas	Estágios do ciclo da política pública
. Reconhecimento do Problema	. Formação de Agenda.
. Propostas de Solução.	. Formulação da Política.
. Escolha da Solução.	. Tomada de Decisão Política.
. Efetivação da Solução.	. Implementação da Política.
. Monitoramento dos Resultados.	. Avaliação da Política.

Fonte: Brasil (2014c, p. 22).

Para Frey (2000, p. 226), a proposta adequada é a divisão nas fases de percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e a eventual correção da ação (Quadro 38).

Quadro 38 - Principais Modelos de Formulação de Políticas Públicas.

Fases do ciclo político	Definições
Percepção e definição de problemas	. São considerados dentre os diversos problemas para ação política, como alguns problemas são escolhidos para uma adequada solução política, e, portanto, passam a integrar o policy cycle. A percepção do fato como um problema político pode ser apresentado por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Os problemas sociais se transformam em problemas de policy na esfera político-administrativo, quando adquirem relevância, que podem ser apontados pela mídia ou outras formas da comunicação política e social. Portanto, são caracterizados pela identificação, dentre os inúmeros problemas, aqueles que são mais apropriados para um tratamento por meio de políticas públicas.
Agenda-setting ou de governo	. Fase de decisão se determinado tema será ou não inserido na pauta política atual. Poderá ser excluído ou apenas adiado, apesar de sua relevância de ação. Para essa decisão, deve existir avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como uma avaliação das possibilidades de haver imposição na arena política.
Elaboração de programas e decisão	. Fase que é escolhida a política mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Geralmente antecede ao ato de decisão, sendo que, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado entre os atores políticos mais relevantes.
Implementação de políticas	. Fase de produção de determinados resultados e impactos, que podem ou não corresponder àqueles desejados na fase de formulação. Quanto a análise dos processos de implementação, tem por objetivo analisar a qualidade material e técnica dos projetos ou programas (conteúdos e planos), comparando a finalidade estipulada na formulação dos programas com os resultados alcançados. Essa análise difere daquelas direcionadas para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos (processo de implementação), ou seja, refere-se à descrição do como e da explicação do porquê. Portanto, representa a execução das atividades que permitem que as ações sejam implementadas mediante o cumprimento de metas definidas no processo de formulação das políticas. Pode ocorrer a não correspondência entre os seus resultados e impactos reais aos impactos projetados na fase da sua formulação.
Avaliação de políticas e correção da ação	. Nessa fase os programas implementados são analisados quanto aos seus efetivos impactos, ou seja, verificar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para permitir a dedução sobre as consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Essa fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. Portanto, realiza a comparação dos fins estipulados na sua formulação com os resultados alcançados. A avaliação ou controle de impacto pode concluir pela suspensão ou finalização do ciclo político ou pela iniciação de um novo ciclo político.

Fonte: Adaptado de Frey (2000, p. 226:229)

A representação dos estágios do ciclo da política pública, bem como os principais atores nela envolvidos estabelecem outro aspecto crítico a ser considerado, na medida em que o universo de atores, a qualificação requerida para atuar nos diferentes estágios e seu poder de decisão, varia ao longo dos estágios (BRASIL, 2014c). A análise dos quadros 36 e 37 apontam para a importância do ciclo de política, principalmente no que se refere à aferição dos resultados alcançados ou não alcançados ao final do *policy cicle*. Os resultados obtidos pela avaliação e correção da ação apontam para a efetividade das ações governamentais na implementação de políticas públicas e indicam alternativas sobre a continuidade ou adequação dos programas selecionados na agenda de governo FREY, 2000).

2.7.2.1 Formação de Políticas Públicas

As demandas que são objetos de políticas públicas são as reivindicações de bens e serviços feitas pela população, "como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc." (RUA, 2012, p. 29). Para a realização dessas políticas, os objetivos econômicos da responsabilidade pública incluem "assegurar a congruência entre as políticas públicas e a implementação efetiva e a eficiente alocação e uso de recursos públicos" (WORLD BANK, 1992, p. 14). Ainda se exige responsabilidade financeira, capacidade e a vontade dos governos para monitorar seu desempenho. Deste modo, deve preocupar-se com a eficiência dos investimentos, e também com a produção e entrega dos bens e de serviços aos respectivos destinatários (WORLD BANK, 1992).

A fase da formulação compõe-se "de processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101). Ainda complementam afirmando "que o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101). Para Souza (2006, p. 26), "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" Neste contexto, existem os modelos de análises das políticas públicas, que parte da literatura aponta que são desenvolvidas num ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico, o qual é denominado de ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006).

O ciclo de Políticas Públicas pode ser referido como “o conjunto articulado das macroetapas de formulação, implementação e avaliação” (BRASIL, 2014c). Os ciclos são considerados deliberativos, e se constituem como processos dinâmicos e contínuos. Ainda podem ser sobrepostos metodologicamente, e verifica-se que existe divisão em quatro fases ou ciclos centrais, que são sintetizadas como agenda, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

2.7.2.2 Agenda de Políticas Públicas

Na fase de Agenda, a literatura centra-se sobre os argumentos teóricos de como as decisões são construídas, bem como sobre os temas que se constituem como debate na esfera pública. Nessa fase, existe a indagação sobre o motivo pelo qual algumas questões são reconhecidas na agenda e porque outras são desconsideradas pelo poder público (SOUZA, 2006). O debate sobre esse tema busca identificar quais são os processos necessários para que um assunto seja aceito pela agenda, e como é realizada a discussão sobre o tema, ou seja, quais são os movimentos sociais e processos de concorrência que fazem com que um problema seja ou não reconhecido como público (RUA, 2012).

Para a sua construção, existem classificações das Agendas com o objetivo de “diferenciar entre a intenção ou necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 130). A Agenda de políticas compõe-se de uma lista de prioridades decorrentes de competitivas demandas da população. Nessa fase deve haver dedicação do governo para que sejam extraídas aquelas que poderão ser solucionadas por meio de políticas públicas (RUA, 2012). Quanto a agenda de Estado ou sistêmica está relacionada a temas de preocupação permanente de diversos atores políticos e sociais, ou que se referem à sociedade como um todo, e não se restringe a governos específicos. Em relação a agenda governamental, refere-se aos problemas que um específico governo decidiu resolver. Já agenda de decisão, compreende a relação de problemas que serão objeto de deliberação (RUA, 2012).

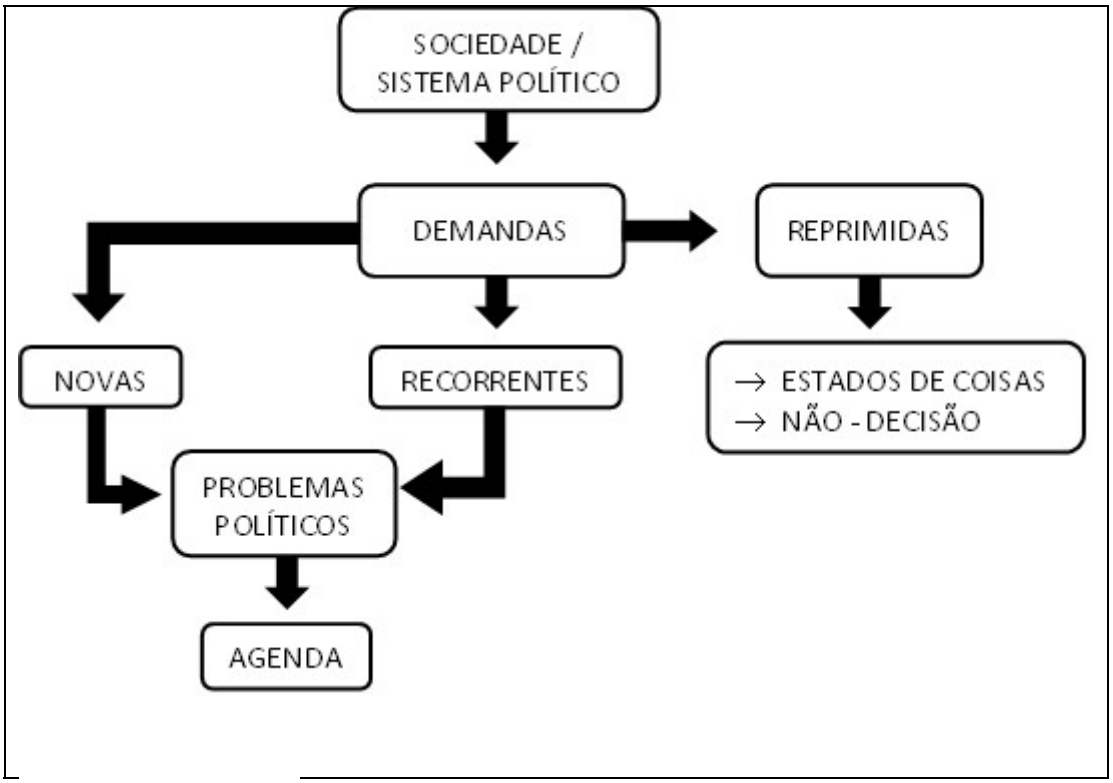
No contexto de agenda, evidencia-se que as demandas da população podem ser diversas, e, portanto, são divididas e destacadas como demandas novas, recorrentes e reprimidas. As demandas novas referem-se à alteração social ou tecnológica, surgimento de novos atores políticos organizados socialmente como grupo de pressão, ou aparecimento de novos problemas, que podem ou não ser de existência anterior ou que já existiam, mas não se constituíam como problema (RUA, 2012).

As demandas recorrentes são as que se expressam como problema não resolvido ou pendentes de solução eficiente, e, por conseguinte, estão sempre retornando ao debate político e na agenda governamental. Quanto ás demandas reprimidas, são as denominadas de “estados de coisas” ou aquelas denominadas de “não decisões”. O “estado de coisas” refere-se a um fato existente por um tempo razoável, e que traz desconforto e insatisfação a determinados grupos de pessoas, mas que não consegue alcançar a mobilização do governo por não se constituir como prioridade dos tomadores de decisão ou por encontrar obstáculos culturais e institucionais que impedem o debate público (RUA, 2012).

Quanto a “não decisão”, não está a se referir à ausência de decisão sobre um tema que foi incluído na agenda política, mas ocorre quando há resistência no debate político sobre o ‘estado de coisas”, por ser o tema contrário ao código de valores de uma sociedade ou que ameaçam grandes interesses contrários, e, portanto, enfrentam obstáculos para a sua transformação em um problema político (RUA, 2012).

Rua (2012, p. 68) sintetiza o complexo processo de formação da agenda, por meio da Figura 2.

Figura 2 - Formação de agenda



Fonte: Rua (2012, p. 68).

A Figura 2 aponta que para a formação da Agenda são realizadas diversas etapas complexas com análises e discussões até a decisão final de sua composição. Portanto, os temas que serão incluídos na Agenda política são escolhidos por decisão (SILVA; BASSI, 2011). Para a tomada dessa decisão, faz-se necessário realizar a avaliação sobre os custos e benefícios sobre as diversas opções de ação que estão disponíveis, bem como sobre a probabilidade de sucesso na arena política (FREY, 2000).

2.7.2.3 Identificação do Problema

A identificação do problema é caracterizada na fase inicial do ciclo de políticas públicas, e ocorre de forma subjetiva, com interesses, valores, ideologias e projetos distintos que são eleitos pelos agentes públicos (SERAFIM; DIAS, 2012). Para a inclusão de determinada demanda na agenda, faz-se necessário um estudo e explicitação de processos que demonstre a existência da demanda como problema público. Portanto, somente após ser identificado o problema é que haverá a decisão para que o tema seja integrado na agenda de governo (SERAFIM; DIAS, 2012).

Esse processo envolve mais que uma decisão e ação políticas para selecionar as demandas, as quais são embasadas na estratégia de governo para possibilitar a sua implementação. Nesse aspecto, a decisão política refere-se a escolha extraída de um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, mas observando o grau de adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 2012).

Ainda neste contexto, as políticas públicas ou *policies* acontecem em um ambiente de tensão e de elevada densidade política ou *politics*, notabilizada por relações de poder, excessivamente problemáticas, “entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia” (RUA, 2012, p. 34).

2.7.2.4 Formulação de Política Públicas

A formulação de política pública é uma fase que ocorre a avaliação das opções e da seleção das opções para a sua formulação. Pode ser referida como “a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 131). Pode ser compreendida que quem define é quem decide, além de ocorrer “em um espaço político

de trocas e indeterminações, conflitos e poder" (VIANA, 1996, p. 13). A decisão é realizada sobre qual das diferentes alternativas será adotada, e neste aspecto, estabelecerá o norte como o governo poderá traduzir o propósito em programas e ações que possam produzir resultados (SOUZA, 2006). A autora ainda afirma que essa fase "constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" (SOUZA, 2006, p. 26).

O Quadro 39 apresenta os principais modelos de formulação de políticas públicas, construídos por Lowi (1964), a partir da máxima "a política pública faz a política", apresentados por (SOUZA, 2006, p. 28), (FREY, 2000, p. 223:224) e (RUA; ROMANINI, (2014, p. 3:4).

Quadro 39 - Principais Modelos de Formulação de Políticas Públicas.

Modelos de Políticas Públicas	Definições
Políticas Distributivas	. São as decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos. Em geral, beneficiam um grande número de destinatários, mas em escala relativamente pequena. Exemplo: Implementação de hospitais, escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas etc.
Políticas Regulatórias	. São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, e não determinam os efeitos referentes aos custos e benefícios da política, mas dependem da configuração concreta das políticas. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. Exemplo: Códigos de Trânsito e Florestal, Leis de eficiência energética, Legislação trabalhista etc.
Políticas Redistributivas	. Aquela que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. Caracteriza-se pelo processo político de conflito e polarização, em razão do objetivo de desvio e deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Exemplo: Reforma agrária, distribuição de *royalties* do petróleo, política tributária etc.
Políticas Constitutivas	. São as que lidam com procedimentos, e determinam as regras do jogo. Refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. Exemplo: Regras constitucionais diversas, regimento das casas legislativas etc.

Fonte: Adaptado de Souza (2006, p. 28), Frey (2000, p. 223:224) e Rua e Romanini (2014, p. 3-4)

Na formulação dessas políticas ocorrem suas particularidades, e geram "pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente" (SOUZA, 2006, p. 28).

2.7.2.5 Implementação de Política Públicas

A implementação da política é realizada pelos órgãos e seus mecanismos "em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas" (VIANA, 1996, p. 13). Na concepção de Silva e Bassi (2011), somente os governos podem implementar as políticas públicas, pelo fato de que são entes capazes de regulamentar e universalizar medidas que atendam toda a população. Já para Heidemann (2009, p. 28), os governos atuam em conjunto com todas as "forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado". A implementação refere-se "à execução das decisões adotadas na etapa prévia" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101), e está no âmbito da prática administrativa.

Para Rua (2012, p. 36), essa fase "consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções" e se transformam em real intervenção. Essa fase pode ser definida como um "conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 131). Desse modo, refere-se ao estágio de ação e prática, ou seja, quando as políticas que já foram formuladas entram em ação e são colocadas em prática.

Essa fase geralmente é acompanhada de monitoramento, que é um instrumento de gestão das políticas públicas que tem por propósito facilitar o alcance dos objetivos desejados. Caracteriza como "um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política" (RUA, 2012, p. 36). Ainda as políticas públicas consistem absolutamente na avaliação formal, que se refere ao exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas em execução, fundado "em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos." (RUA, 2012, p. 107).

A avaliação consiste na "interrogação sobre o impacto da política" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101). Pode er referida como "um instrumento técnico que permite o

desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema" (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 131). Ainda afirma que pode ocorrer no início e durante o ciclo para auxiliar na melhoria ou continuação da política, ou para finalizar uma política ou para desenvolver uma nova política. Os autores também apontam que se constitui como numa ferramenta política, porque seus resultados poderão ser utilizados para melhoria dos programas e para prestação de contas à população, e desta forma, contribui para manter a confiança e legitimidade no sistema.

Para Rua (2012, p. 106), a avaliação refere-se a "um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores", e que junto com o monitoramento, tem por finalidade subsidiar as decisões sobre possíveis ajustes da política pública (RUA, 2012, p. 107). Quanto aos critérios de avaliação de políticas implementadas por determinado governo, Höfling (2001, p.30-31) compreende que alguns fatores de diversas natureza e determinação têm influência e, portanto, devem ser considerados como importantes nesse processo. A aferição do grau de sucesso ou de fracasso da implementação das políticas é complexa, variada, e exige grande esforço de análise. Desse modo, "estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam" (HÖFLING, 2001, p. 31).

A avaliação *ex-ante* refere-se à análise do desenho do projeto, considerando-se a lógica das soluções apresentadas, da suficiência das ações que serão realizadas, e também sobre a estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho da intervenção. A avaliação *ex-ante* de eficiência envolve a construção de uma matriz de despesas, e, precisamente, refere-se ao cálculo do valor de cada uma das alternativas que abrange a intervenção, tanto no início quanto durante a sua execução, inclusive sobre possíveis os custos adicionais do usuário e de oportunidade (RUA, 2012, p. 107).

Quanto a avaliação *ex-ante* de impacto, refere-se a estimar ou calcular o impacto de cada alternativa que compõe os objetivos propostos. Para ambas as avaliações, utiliza-se a matriz de custo para a tomada de decisão, monitoramento e a avaliação. A avaliação *ex-post* refere-se à avaliação realizada no decorrer da intervenção, ou seja, sobre o estágio da intervenção, e pode ser intermediária, que é realizada sobre bens e serviços de produção ou prestação continuada, e finais, para avaliar os efeitos e os impactos da intervenção (RUA, 2012, p. 107).

As avaliações podem ser de origens interna, externa e mista. A avaliação interna são feitas por equipe vinculada com a implementação, e, portanto, o objeto avaliado

é a intervenção, seus processos e produtos, bem como o atingimento de metas e objetivos, mas não avalia o desempenho da equipe. Considera-se que a proximidade com o objeto pode ocasionar distorções na avaliação (RUA, 2012, p. 107).

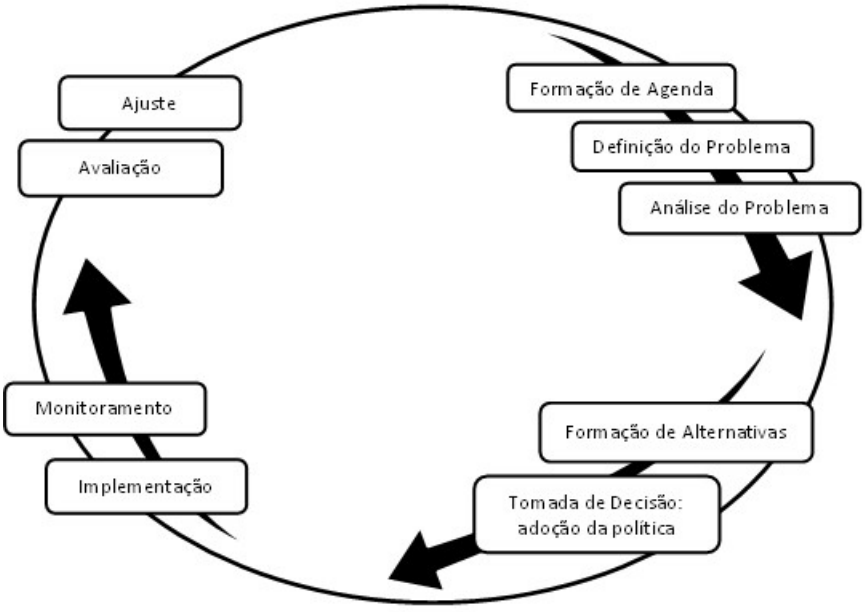
Quanto às avaliações externas, elas são realizadas por equipes alheias à intervenção, e podem ser feitas por consultores externos ou agentes dos controles interno e externo, inclusive por equipes do mesmo órgão responsável pela intervenção, mas não poderão ter envolvimento direto com a implementação da política. Em relação às avaliações mistas, são realizadas em parceria com uma equipe interna e outra equipe externa, para avaliar e construir os instrumentos em conjunto, mas se separam para aplicar os instrumentos de análise (RUA, 2012, p. 107).

Nas etapas de implementação ainda existe o monitoramento, que se refere ao exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a gestão ou obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, a efetividade.

Diante dessas abordagens, as etapas do ciclo das políticas públicas fundadas na literatura de Rua (2012), são apontadas na Figura 3.

Figura 3 - Ciclo de políticas públicas

.



Fonte: Rua (2012, p. 34).

Na avaliação dos ciclos das políticas públicas existem três importantes fatores destacados como a efetividade, eficácia e eficiência (RUA, 2012), que contribuem

para a melhoria da implementação das políticas públicas. Para Hungaro (2016), as reformas administrativas promovidas pelo *New Public Management* e implementadas pelo modelo gerencial conduziram para modificações na forma de atuação do Estado, e, por consequência, influíram no ciclo de políticas, e na implementação das políticas públicas, no sentido de se alcançar a eficiência por meio do contrato de gestão.

Ao se atribuir eficiência e eficácia às políticas públicas que integram a agenda, com desvinculação do mandato dos governantes, isso se constituiu em uma nova forma de atuação da administração para transformar o método de implementação das políticas eleitas pelo Estado, que possibilita a implementação dessas políticas, a satisfação das necessidades públicas e representa um instrumento de governo para a efetivação de direitos sociais (HÚNGARO, 2016). A abrangência conceitual aponta para a existência de um sistema de redes de políticas públicas, ou seja, não são formuladas e implementadas somente pelo Estado, mas envolve a participação de atores privados e sociais na produção e oferta de bens públicos (SCHNEIDER, 2005).

Esses apontamentos se tornam relevantes para a análise do controle como boa prática de governança, no contexto dos ciclos de políticas públicas, como contribuição para a melhoria na implementação de políticas pela administração pública, que é o tema central desta pesquisa.

Para esta pesquisa, o modelo de abordagens a ser considerado será aquele apresentado por Brasil (2014c, p. 22), que considera a formação de agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação de política e avaliação de política.

2.8 Alinhamento Conceitual

Na revisão bibliográfica exposta neste capítulo (2), foram abordados os temas referentes ao Estado, Governo, Administração Pública, Governança, Controle, Boas Práticas e Políticas Públicas. Este sub-capítulo contempla o alinhamento das principais ideias expostas nos conceitos e sua relação com entre os temas, para melhor esclarecimento ao leitor.

O Estado consiste na razão de existência do governo para materializar a vontade geral da população (ROUSSEAU, 2006). Pode ser compreendido como o resultado de um acordo mútuo e voluntário das pessoas que decidiram conviver em sociedade e instituir um governo (BOBBIO, 2007, p. 64). Portanto, é uma sociedade política (DALLARI, 1998), constituído de uma figura abstrata que tem o poder de regular

as ações da sociedade (BITTAR, 2011; DALLARI, 1998). É composto de três elementos originários e indissociáveis, que são o Povo, o Território e Governo soberano, que é aquele que detém e exerce o poder (MEIRELLES, 2010). A vontade do Estado se apresenta e se manifesta por meio dos Poderes instituídos (MEIRELLES, 2010), que são os seguimentos estruturais que possibilitam a execução de determinadas funções (CARVALHO FILHO, 2015) por meio de seus agentes (MEIRELLES, 2010).

Nessa forma estruturada, o Estado responde às pressões políticas e conjunturais, e também às reivindicações de diversos grupos de pressão e às demandas sociais (BOBBIO, 2007), bem como tutela diversas necessidades coletivas em nome do interesse público (DI PIETRO, 2013). Para cumprir a sua finalidade, ao Estado é concedido o direito de tributar ou recolher impostos da população (HOBBES, 2007) para a realizar a gestão (BASTOS, 1991) e designar autoridades para administrar a justiça (HOBBES, 2007), além de legislar e implementar políticas (BRESSER-PEREIRA, 1995). Ao Estado é concedido o direito de instituir um Governo para governar (HOBBES, 2007), mas o Governo é apenas um componente do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Apesar de existir íntima relação entre Estado e Governo, entre eles existem diferenças, são distintos e não se confundem (DALLARI, 1998; MATIAS-PEREIRA, 2010). O Governo é compreendido como um conjunto de pessoas que em determinado período exerce autoridade dentro do Estado (JOHNSON, 1997; DALLARI, 1998), e desenvolve a atividade de direção máxima e geral do Estado (DI PIETRO, 2013). A autoridade suprema do Estado é o Governo (BOBBIO, 2007; CARVALHO FILHO, 2015), portanto, Governo é autoridade enquanto que Estado é uma instituição. O Governo se reveza periodicamente, enquanto que Estado é uma instituição política permanente ou mais difícil de ser modificado (JOHNSON, 1997; DALLARI, 1998). A existência de Governo pressupõe a existência de um Estado organizado (BOBBIO, 2007; CARVALHO FILHO, 2015).

O Estado é constituído dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que são organizados administrativamente para desempenhar as respectivas funções públicas (MEIRELLES, 2010). Nesta forma organizada se estabelece a Administração Pública que abarca todos os entes ou sujeitos que exercem funções administrativas, inclusive a União, os Estados e Municípios (JUSTEN FILHO, 2005). O Estado necessita de administração eficiente (BRESSER-PEREIRA, 2011b) para satisfazer o interesse público por meio do desempenho de funções administrativas realizadas por diversos órgãos (TEMER, 1991). A

Administração Pública pode ser compreendida como um conjunto de instituições que mobiliza recursos humanos para realizar os serviços do Estado (MEULEMAN, 2008).

A Administração Pública é também uma atividade realizada pelo Estado, apoiada por um conjunto de órgãos e pessoas jurídicas designadas por lei, para realizar as atividades administrativas, cumprir os objetivos de Governo e assegurar os interesses coletivos (MEIRELLES, 2010). Ainda segundo esse autor, é também um conjunto instrumental que o Estado possui para realizar os objetivos políticos selecionados pelo Governo. A administração pública são os órgãos e agentes que integram a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e exercem função administrativa (CARVALHO FILHO, 2015). No âmbito da Administração Pública foram estabelecidos diversos princípios dentre os quais se tem o controle instituído pelo Decreto-Lei 200/1967.

Na evolução da Administração Pública, aponta-se o modelo Patrimonialista, no qual os bens públicos se confundiam com os bens privados ((BRESSER-PEREIRA, 1995); o modelo burocrático estabelecido no sistema racional-legal, tinha por características o profissionalismo, a impessoalidade e o formalismo (BRESSER PEREIRA, 1996), sem grande preocupação com a eficiência da prestação do serviço e com controle era voltado para si mesmo (DI PIETRO, 1999); a reforma administrativa denominada de nova gestão pública ou *new public management*, tinha por características a profissionalização da gestão, padrões de desempenho, avaliação, controle. Eficiência e prestação de contas; o modelo Gerencial, tinha por características o controle e participação social, transparência, eficácia, eficiência, efetividade e foco no resultado (BRESSER-PEREIRA, 1998); (MARE, 1995); (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O controle na administração pública brasileira objetiva a regular as ações sobre os bens públicos, arrecadações, registro de receitas e despesas e exigir prestação de contas (RIBEIRO, 2010). O controle administrativo tem origem nos próprios órgãos de Estado, e refere-se ao poder de fiscalizar, rever ou revogar os seus próprios atos (CARVALHO FILHO, 2015). Constitui-se como poder-dever dos órgãos de qualquer esfera de Poder e instituições que a lei atribui essa função (DI PIETRO, 2013). A finalidade desse controle é também assegurar a conformidade com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, inclusive os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2013), e se associa à manutenção da ordem e à ideia de coerção (RIBEIRO, 2010). Além do controle administrativo existe o controle institucional ou controles interno e externo que exprime o poder de fiscalização dos atos praticados por atores públicos ou políticos por meio de um conjunto de

mecanismos jurídicos e administrativos que permite o poder de fiscalização, revisão ou correção da atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2013).

Neste ambiente da Administração Pública está a Governança. A sua base conceitual tem vínculos na definição tanto do setor privado quanto do setor público (BRASIL, 2014a), e, portanto, é dela que decorrem as boas práticas. Esse pensamento é corroborado com Para Matias-Pereira (2010, p. 117), quando afirma que "a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes." Ainda essa concepção é assimilada pelo IBGC (2015, p. 14), ao afirmar que o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa foi desenvolvido com foco nas empresas, no entanto, optou pela palavra "organização" para que o fosse "mais abrangente e adaptável a outros tipos de organização", inclusive para os órgãos governamentais. Neste contexto, evidencia que determinadas práticas das organizações privadas são adaptáveis à governança pública e, por isso, também fundamentam a pesquisa.

A governança pode ser compreendida como a capacidade do Estado de realizar as decisões tomadas no âmbito político de forma eficiente e efetiva (CLAD 1999). É um sistema que apontam a forma como "as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle" (BRASIL TCU, 2014a, p 17), para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas (ANAO, 2014). A governança se preocupa com as estruturas e processos para a tomada de decisão, bem como exige a responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações (IFAC, 2001b). Envolve a totalidade das interações participativas existentes entre o governo, outros órgãos públicos e a sociedade civil, com a finalidade de solucionar as demandas ou produzir oportunidades sociais (MEULEMAN, 2008). Para o World Bank (1992, p. 3), uma definição geral de governança na administração pública refere-se ao "exercício da autoridade, controle, gestão e poder do governo",

A governança pública objetiva a assegurar que as ações de governo sejam destinadas às partes interessadas, considerando-se as propostas orçamentárias e as demandas existentes, primando-se pela gestão, controle, supervisão e responsabilidade para viabilizar o alcance dos objetivos de governo ou políticos (TIMMERS, 2000). A sua finalidade é "viabilizar a inserção do estado na sociedade [...] e seus meios de coordenação e de execução das políticas" (DINIZ, 2013, p. 18). Pode referir-se como "a capacidade do Estado de formular e implementar suas políticas [...] de transformar em realidade as decisões políticas [...]" (PATRÍCIO NETTO, *et al*, 2010, p. 72). Abrange as quatro funções

clássicas da administração, que são o planejamento, organização, direção e controle (SECCHI, 2009, p. 364), estabelecida nos princípios de transparência, equidade e prestação de contas (MATHIAS-PEREIRA, 2010). Neste sentido a direção é compreendida como "a soma de liderança e atividades de coordenação" (SECCHI, 2009, p. 364).

Para Slomski *et al* (2008, p. 129), a função da governança na gestão pública é proporcionar um conjunto de princípios e elementos comuns apropriado "à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados à liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade". Os princípios básicos têm por finalidade estabelecer a boa governança, e para tanto, a transparência, integridade e prestação de contas são requisitos essenciais e capazes de incentivar a efetividade das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para o IBGC (2015, p. 20), ao se referir sobre os princípios para o setor privado, afirma que as boas práticas "convertem princípios básicos em recomendações objetivas". Ainda aponta que os princípios básicos de governança "permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas", e que a "sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros" (IBGC, 2015, p. 20). Para o Brasil (2014a), os princípios básicos de governança são denominados de transparência, integridade e prestação de contas, além da indicação de boas práticas de governança para o setor público.

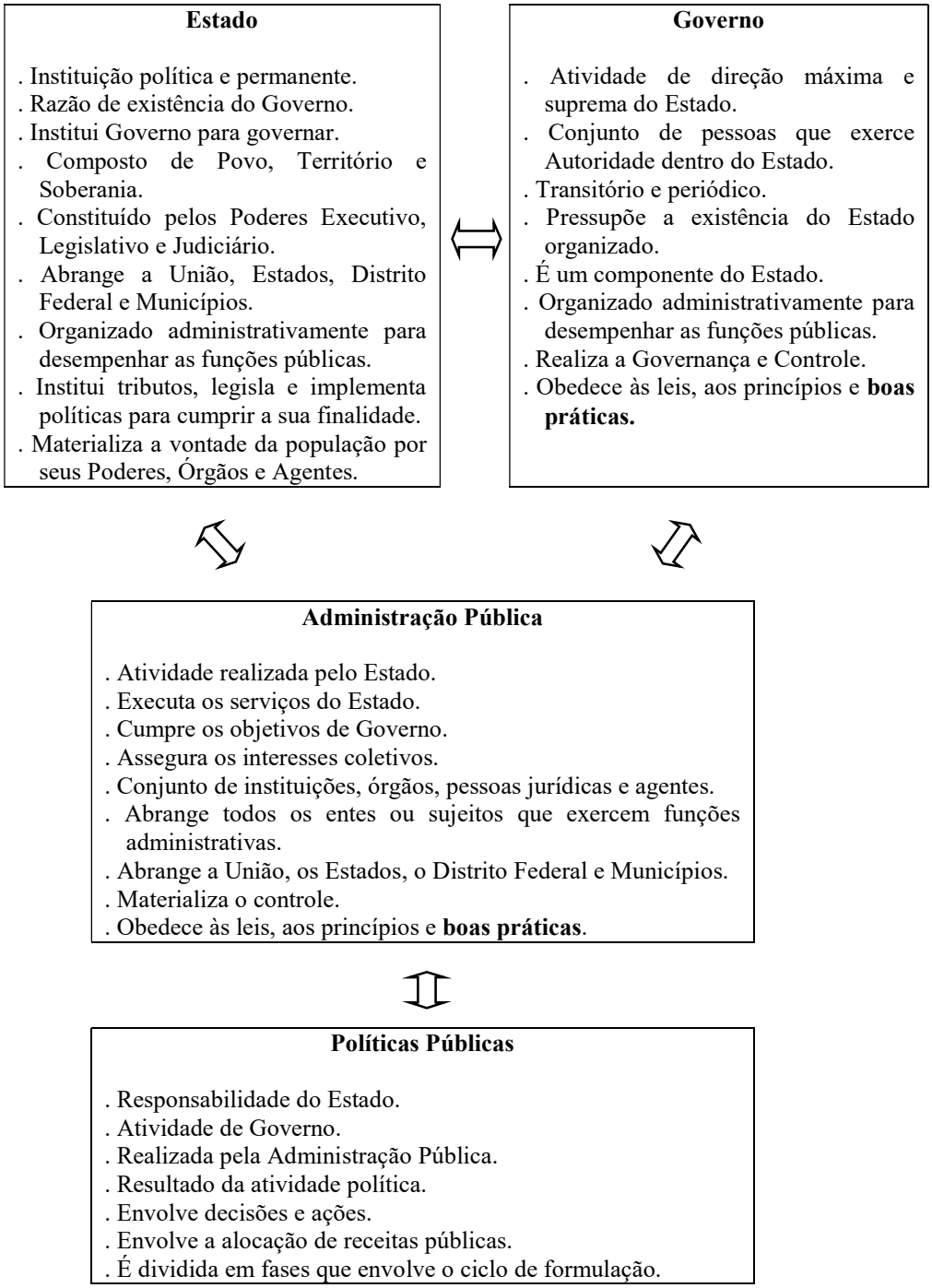
As boas práticas referem-se à "atividade, ação ou experiência que tenham sido concluídas com resultados totais ou parciais observados entre os seus públicos de interesse" [...] e são "práticas que demonstram melhorias obtidas em processos de trabalho, prestação dos serviços, satisfação do público alvo, alcance das metas estratégicas e aspectos significativos aos serviços (BRASIL, 2018). Para o IFAC (2001), a proposta de boas práticas é para que as sejam refletidas em cada dimensão da governança, na forma de padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos (IFAC, 2001a; 2001b). Os padrões de comportamento envolvem liderança, código de conduta, objetividade, integridade e honestidade (IFAC, 2001a). Os códigos de conduta devem estabelecer as responsabilidades, os compromissos e os padrões de comportamento, além de preservar os valores, a integridade e boa reputação.

O ambiente de controle recomenda as práticas direcionadas para a área de gestão de pessoas, e inclui a manutenção e demonstração de um comportamento pessoal e profissional íntegro e ético por parte das pessoas envolvidas na organização, além do cumprimento do código de conduta; comprometimento com a competência relacionada ao

conhecimento e habilidades necessárias para a atuação profissional eficiente e efetiva; utilização de políticas e práticas de recursos humanos, inclusive no que se refere aos métodos de como os servidores são contratados, treinados, avaliado e promovidos, bem como sobre as nomeações e critérios de integridade e de experiência para a assunção de funções (INTOSAI, 2004). A liderança envolve pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança (BRASIL, 2014a).

Neste cenário são formuladas as políticas públicas. Os Governos e outros atores da sociedade são promotores de políticas públicas (HEIDEMANN, 2006). As políticas públicas são fatores comuns da política, das decisões de governo e da oposição (LANHERA, 2006). Podem ser referidas como às atividades políticas ou de governo que empregam múltiplos procedimentos que expressam relações de poder, com o objetivo de solucionar pacificamente os conflitos vinculados a decisões políticas (RUA, 2012). Ainda afirma a Autora que se refere a atividade de governo que compreende um conjunto de decisões e ações que envolve a alocação de receitas públicas. A construção de políticas públicas é realizada por meio de ciclos, que para esta pesquisa será adotado aquele que apresenta as fases de percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000). O mapa visual do alinhamento conceitual da pesquisa é apresentado na Figura 4.

Figura 4 - Mapa visual do alinhamento conceitual da pesquisa



Fonte: Autoria própria (2018)

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo serão tratados dos procedimentos metodológicos que foram utilizados para o alcance dos objetivos da pesquisa. Por meio da metodologia busca-se a análise do controle de governança na Administração Pública, objetivada no ciclo de políticas públicas.

Na concepção de Prodanov e Freitas (2013, p. 24), o método de pesquisa refere-se a "um procedimento ou caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a busca do conhecimento". Para Gerhardt e Silveira (2009), o conhecimento científico emana da determinação de um objeto específico de investigação e da explicação de um método para a sua investigação (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Nesse sentido, o método científico pode ser definido como "um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento" (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 24).

Para Marconi e Lakatos (2004, p. 46), o método pode ser definido como o conjunto de atividades racionais e sistemáticas que, com maior grau de segurança e economia, permitem alcançar o objetivo proposto, traçando o caminho a ser percorrido, detectando os erros e auxiliando nas decisões do pesquisador. Desse modo, é preciso "determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento" (GIL, 2002, p. 8).

Portanto, o método auxilia o pesquisador a atingir o seu objetivo inicial de conhecer, analisar e interpretar a realidade, sendo o caminho utilizado pelo pesquisador para alcançar determinada finalidade. Evidencia que o método mostra a forma como o pesquisador poderá obter o resultado da pesquisa. Neste contexto, identifica-se que existem diversas classificações dos procedimentos metodológicos que se diferenciam entre os autores e depende daquele que será utilizado para a pesquisa. No entanto, para fins de classificação deste estudo, será utilizada a tipologia empregada por Vergara (2004), conforme demonstrado na próxima seção.

3.1 Taxonomia da Pesquisa

O método de pesquisa utilizado segue a taxonomia empregada por Vergara (2004, p. 46:50), que propõe dois critérios, que são quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva. Para Vergara (2004), a investigação exploratória não deve ser confundida com uma simples leitura exploratória, porque a investigação exploratória é empregada em pesquisas que

envolvem áreas que estão em constante evolução frente às vicissitudes e transformações da sociedade, com pouco conhecimento acumulado, e que, em face da sua natureza de sondagem, não comportam hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa.

A pesquisa exploratória tem por importante finalidade "desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias [...] com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato" (GIL, 2008, p. 27). É realizada, sobretudo, quando o tema selecionado é pouco explorado. Desse modo, a pesquisa é exploratória, porque o estudo sobre governança e controle sob a perspectiva de boa prática é uma matéria com limitados estudos no âmbito da Administração Pública e no Direito Administrativo, bem como porque o tema está em constante evolução e aperfeiçoamento.

A presente pesquisa pode ser tipificada também como descritiva. A pesquisa descritiva "têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno" (GIL, 2002, p. 42). Desse modo, os estudos descritivos buscam descrever, registrar, analisar e interpretar os dados sem manipulá-los (MARCONI; LAKATOS, 2003). Ainda exige diversas informações sobre o objeto de pesquisa, com o objetivo de descrever fatos ou fenômenos situados em determinada realidade (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). A presente pesquisa descreve a relação entre o controle de governança, como uma boa prática na Administração Pública, e o ciclo de políticas púbicas

Quanto aos meios, a investigação é bibliográfica e documental. Pesquisa bibliográfica "é aquela representada pelo estudo sistematizado desenvolvido com base no material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, acessível ao público em geral" (VERGARA, 2004, p. 48). Essa assertiva é corroborada por Gil (2008, p. 50), ao afirmar que a pesquisa bibliográfica é aquela desenvolvida a partir de material já elaborado, ou seja, fonte secundária, "constituído principalmente de livros e artigos científicos." Desses conceitos, demonstra-se que "o levantamento bibliográfico preliminar é que irá possibilitar que a área de estudo seja delimitada e que o problema possa finalmente ser definido [...] que "não se pode definir de imediato que material deverá ser consultado" (GIL, 2002, p. 61). Já a pesquisa documental, "assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica" (GIL, 2002, p. 45), sendo que a diferença essencial está na natureza das fontes, e seu desenvolvimento "segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica" (GIL, 2002, p. 46). Portanto, a proposta de um trabalho de pesquisa é buscar soluções para

determinados problemas, a partir de procedimentos formais e científicos (GIL, 2002; SILVA; MENEZES, 2005).

A pesquisa também é documental, porque se fundamenta em estudo realizado sobre documentos oficiais, como Leis, Decretos e documentos de diversos órgãos públicos e privados, "que não receberam tratamento analítico ou que permitem reelaboração conforme o objeto de pesquisa" (GIL, 2008, p. 51). Para Marconi e Lakatos (2004), a característica dessa pesquisa é identificada quando a fonte de coleta de dados se restringe a documentos, escritos ou não, que são denominados de fontes primárias. A diferença existente entre a pesquisa documental e bibliográfica está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental "vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa" (GIL, 2008, p. 50).

Quanto à abordagem da pesquisa é qualitativa, pois considera que existe uma "relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito" que não permite que o seja traduzido em números" (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Está relacionada com análise que envolve a problemática existentes na Administração Pública. Possibilita manter o foco na interpretação de fenômenos e busca a descoberta de novas informações para verificar e ampliar o conhecimento (GODOY, 1995). Essa abordagem possibilita a explicação sobre o motivo da pergunta de pesquisa fundadas sob o enfoque de diversas análise e abordagens, e "não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc." (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 31).

A pesquisa é de natureza aplicada, uma vez que "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). O método da pesquisa é indutivo, por considerar o conhecimento fundamentado na experiência, sendo que "as constatações particulares levam à elaboração de generalizações" (SILVA; MENEZES, 2005, p. 26). Em relação aos dados de pesquisa, são manejados aqueles de natureza primária, que são aqueles originais que estão à disposição na forma como foram produzidos, com exemplo, os documentos públicos. É também de natureza secundária, que são as interpretações ou avaliações realizadas nas fontes primárias, como exemplo as publicações que se encontram disponíveis para consulta (MARCONI; LAKATOS, 2003). Em relação aos procedimentos

técnicos, a pesquisa pode ser caracterizada como multimétodos (GIL, 2002), por se utilizar de pesquisa bibliográfica e documental.

As bases conceituais apontadas sobre as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental permitem evidenciar que a escolha está na amplitude de particularidades que possibilita o pesquisador ter contato com o material disponibilizado e se inserir no âmbito do conhecimento de domínio público. Portanto, se apresentam como adequadas aos objetivos da pesquisa, porque o estudo foi realizado sobre produções de diversas áreas, com ênfase à Administração Pública e Direito disponíveis em revistas técnicas, livros, artigos científicos, Leis, Decretos e diversos documentos que tratam do tema. Diante dessa explicação conceitual, evidencia-se que o método científico utilizado nessa pesquisa está em conformidade com a literatura que determina a validade do método da pesquisa científica.

Para complementar a fase planejamento, demonstra-se a formalidade referente a caracterização e organização da pesquisa que possibilitaram a alcançar o conhecimento e elaboração da pesquisa (Quadro 40).

Quadro 40 - Caracterização e organização da pesquisa.

Caracterização da Pesquisa		**Organização da Pesquisa**	
Abordagem da Pesquisa	Qualitativa.	Objeto Empírico.	Administração Pública.
Quanto à Natureza	Aplicada.	Foco de análise.	Nacional.
Quanto aos Objetivos	Descritiva.	Governança, Controle, Boas Práticas e Políticas Públicas.	Administração Pública.
Quanto aos Fins	Exploratória.	Coleta de dados. Motivação.	Administração Pública. Administração Pública.
Quanto aos procedimentos	Documental.	Fonte secundária.	Administração Pública.
	Bibliográfica.	Fonte secundária.	Administração Pública.
Quanto ao Método	Indutivo.	Lógica.	Administração Pública.
Coleta de Dados	Análise temática.	Leitura.	1. Controle. 2. Administração Pública. 3. Governança. 4. Boas Práticas. 5. Políticas Públicas.
Instrumentos de coleta	Documentos Públicos. Artigos Científicos. Livros físicos e digitais.	Unidade de observação.	Administração Pública.
Perspectiva Temporal	Longitudinal: 2010 a 2017. 1. Bibliográfica.	Critério de seleção.	1. Temático. 2. Linguístico. 3. Principais Fontes. 4. Cronológico. 5. Intencionalidade e Conveniência.

Fonte: Autoria própria (2018).

3.2 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa na internet, em fontes confiáveis e qualificadas, e livros físicos, portanto, efetivamente se caracteriza como pesquisa documental e bibliográfica. O acesso aos referidos materiais foi iniciado a partir de junho de 2015 e encerramento em dezembro de 2017, os quais foram levantados e examinados, com objetivo de subsidiar e permitir a pesquisa.

Para a construção do referencial teórico, o método científico utilizado direcionou-se para a análise e seleção de diversos documentos e materiais que já foram publicados e disponibilizados ao público em geral, bem como àqueles utilizados durante o programa de mestrado. Ainda houve análise de materiais publicados e disponibilizados no Google Acadêmico, sem limitação temporal, e também com limitação temporal, considerando o período entre 2010 e 2017, para permitir ampliar a familiarização com o tema, e também para possibilitar conhecimento e compreensão sobre os termos necessários para realizar a pesquisa.

Considerando que a pesquisa envolve o controle e boas práticas de governança na Administração Pública, a seleção inicial do material de análise foi realizada por meio de acesso ao sitio eletrônico do Tribunal de Contas da União. A partir dos documentos encontrados, foram consultadas as referências bibliográficas citadas nesses documentos e artigos científicos objeto de análise para compor a base do material a ser analisado. Essa forma de coleta de dados se assenta no fato de que é possível que "as fontes secundárias apresentam dados coletados ou processados de forma equivocada" (GIL, 2008, p. 45). Para reduzir a possibilidade de se reproduzir eventual equívoco, os pesquisadores devem ter segurança sobre a forma como os dados foram obtidos e "analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-as cuidadosamente" (GIL, 2008, p. 47).

O material escolhido nas referências bibliográficas foi por critério de seleção do tema que se aproximava com o objeto da pesquisa. Esse método tem fundamento no parâmetro temático, que se refere ao material que se relaciona com o objeto de estudo, observando-se o parâmetro linguístico, que se refere aos idiomas português e inglês. Ainda visou valorizar as principais fontes sobre o tema, e também considerou o parâmetro cronológico de publicação no momento de seleção desse material que compõe o universo da pesquisa (LIMA; MIOTO, 2007).

Para a pesquisa na internet realizada no portal de pesquisa do *google* acadêmico, foram utilizadas as palavras-chave governança pública, *public governance*; administração pública, *public management*; boas práticas de governança, *Good governance practice*; boas práticas de governança no setor público; *good governance practices in the public sector*; boas práticas de governança na dimensão controle; *Good governance practices in the control dimension*; princípios de governança no setor público; *principles of governance in the public sector*; controle de governança; *governance control*; controle da Administração Pública; *control of the Public Administration*.

Para a especificação conceitual sobre a governança, controle e boas práticas, sem limitação temporal, a pesquisa também foi realizada sobre as referências citadas no documento Brasil (2014). Esse documento cita, por exemplo, o IBGC (2009), Cadbury (1992), Matias-Pereira (2010), World Bank (1991), OCDE (2004), INTOSAI (2004), IFAC (2013). A partir destes documentos, foram consultadas as respectivas referências bibliográficas, e ainda, foram analisados diversos documentos disponíveis no sítio eletrônico das instituições consultadas, e assim, sucessivamente. Ainda para esse tema, foram consultados os materiais disponíveis na ferramenta de busca *Google* Acadêmico. A consulta desses materiais levou à análise sobre administração pública, conceitos de governança, dos princípios de governança, bem como para análise do controle de governança e boas práticas.

Na pesquisa do Google Acadêmico sobre a Administração Pública, sem limitação temporal, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, Bresser-Pereira (1996); Di Pietro (2013); Paula (2005). Quanto ao tema referente a governança no setor público, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, os autores Kissler e Heidemann (2006); Streit e Klering (2005); Secchi (2009); Rua (1997); Marques (2007). Para os princípios de governança, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, Matias-Pereira (2010); Bresser-Pereira (1998); Secchi (2009). Para boas práticas de governança na Administração Pública, foram encontradas diversas publicações, por exemplo, Matias-Pereira (2010); Secchi (2009). Ainda foram consultados os temas referentes a *public governance*, e foram encontrados diversas publicações, como exemplo, Osborne (2006), Bovaird; Löffler (2009). Para *public management*, foram encontrados, por exemplo, Hood (1991;1995).

Na pesquisa sobre governança pública, com delimitação temporal, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, Oliveira; Pisa (2015); Matias-Pereira (2010); Para o tema referente a *public governance*, foram encontradas diversas publicações,

como exemplo, o autor Osborne (2010); Para o tema referente a administração púbica, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, Di Pietro (2013); Medauar (2012); Para o tema referente a *public management*, foram encontradas diversas publicações, como exemplo, o autor (HUGHES, 2012). Esse método foi utilizado para os demais temas objeto da pesquisa. Para o controle de governança, foram encontradas diversas publicações, como exemplo Matias-Pereira (2008). Para o controle da administração pública, foram encontradas diversas publicações, como exemplo Medauar (20128).

Em relação ao universo da pesquisa, são considerados os documentos disponibilizados por diversas organizações, e publicações de artigos científicos sobre o tema utilizados no contexto nacional e internacional.

3.3 Tratamento e Apresentação dos Dados

A abordagem qualitativa da análise de conteúdo acolhida para o tratamento dos dados coletados mostra-se a mais adequada para fins de análise dos documentos coletados. Conforme aponta Gil (2002), na maioria dos casos os documentos utilizados não receberam nenhum tratamento analítico anterior, tornando-se fundamental a análise criteriosa de seus dados, sendo certo que a análise deve ser realizada em observância aos objetivos e ao plano da pesquisa e pode exigir, em alguns casos, o concurso de técnicas altamente sofisticadas. A análise de conteúdo pode ser identificada como um conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos que o pesquisador utiliza, os quais já se encontram predefinidos ou são criados pelo próprio pesquisador, que faz todo um jogo de operações analíticas adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver (BARDIN, 2011, p. 40).

Para fundamentação da análise dos dados foi realizada uma etapa de categorização dos dados. Esta etapa compreende uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo gênero (analogia), com critérios previamente definidos” (BARDIN, 2011, p. 147). As categorias têm como característica a representação, de modo simplificado, dos dados brutos, formando classes a partir de grupos de elementos, agrupados em função do que têm em comum. Nesta pesquisa, a definição das categorias baseou-se no critério semântico, definindo categorias temáticas, por meio de associações e equivalências (BARDIN, 2011).

As categorias são subdivididas em 4 grupos (BARDIN, 2011):

a) Categoria (s) de Contexto: abrange todo conteúdo, definido(s) pela pesquisa bibliográfica e relacionada(s) com os objetivos de pesquisa;
b) Categorias de Análise: partição das categorias de contexto buscando permitir a análise;
c) Unidades de Registro: são descritores que explicam a categoria de análise.
d) Unidades de Contexto: fragmento permitindo explicar a unidade de registro.

Para a tabulação dos dados, foram determinadas inicialmente as ações envolvidas em cada ciclo da política pública (Quadro 41). O propósito é relacionar as ações com potenciais boas práticas de controle de governança levantadas na literatura.

Quadro 41 – Ações envolvidas nos diferentes ciclos de políticas públicas (Continua)

Ciclos de Políticas Públicas	Conteúdo das ações envolvidas em cada Ciclo
Percepção e definição de problemas	. São considerados dentre os diversos problemas para ação política, como alguns problemas são escolhidos para uma adequada solução política. Compõe-se de uma lista de prioridades decorrentes de competitivas demandas da população. Decorre de movimentos sociais e processos de concorrência para fazer com que um problema seja ou não reconhecido como público. Os problemas são incluídos na Agenda por escolha e decisão.
Formação de Agenda	. É uma fase de decisão se determinado tema será ou não inserido na pauta política atual. Poderá ser excluído ou apenas adiado, apesar de sua relevância de ação. Para essa decisão, deve existir avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como uma avaliação das possibilidades de haver imposição na arena política.
Elaboração de programas e decisão	. Fase que é escolhida a política mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Geralmente antecede ao ato de decisão, sendo que, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado entre os atores políticos mais relevantes.
Implementação da Política	. Fase de produção de determinados resultados e impactos, que podem ou não corresponder àqueles desejados na fase de formulação. Quanto a análise dos processos de implementação, tem por objetivo analisar a qualidade material e técnica dos projetos ou programas (conteúdos e planos), comparando a finalidade estipulada na formulação dos programas com os resultados alcançados. Essa análise difere daquelas direcionadas para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos (processo de implementação), ou seja, refere-se à descrição do como e da explicação do porquê. Portanto, representa a execução das atividades que permitem que as ações sejam implementadas mediante o cumprimento de metas definidas no processo de formulação das políticas. Pode ocorrer a não correspondência entre os seus resultados e impactos reais aos impactos projetados na fase da sua formulação.

(Conclusão)

Ciclos de Políticas Públicas	Conteúdo das ações envolvidas em cada Ciclo
Avaliação da Política	. Nessa fase os programas implementados são analisados quanto aos seus efetivos impactos, ou seja, verificar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para permitir a dedução sobre as consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Essa fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. Portanto, realiza a comparação dos fins estipulados na sua formulação com os resultados alcançados. A avaliação ou controle de impacto pode concluir pela suspensão ou finalização do ciclo político ou pela iniciação de um novo ciclo político.

Fonte: Autoria própria (2018)

Na sequência, ainda para a tabulação dos dados levantados, foi estruturada uma matriz (Quadro 42) relacionando as categorias de análise, da única categoria de contexto da pesquisa, no caso o Controle, e suas unidades de registro (descritores da categoria de análise).

Quadro 42 – Matriz relacionando Categoria de Contexto, Categorias de Análise e suas Unidades de Registro (continua)

Categoria de contexto	Categoria de análise	Unidades de registro
Controle	**Pessoas e competências**	Transparência (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Capacitação (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Mobilizar conhecimento (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Habilidades e atitudes (Anao, 2014; Brasil, 2014b; Brasil, 2014b).
		Avaliação e gestão de desempenho (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Foco nos resultados (Anao, 2014; Brasil, 2014b).
	Princípios e comportamentos	. Conduta ética e valores (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Mecanismos de controle (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		. Liderança (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Objetividade (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		Integridade (IFAC, 2001; Anao, 2014; Intosai, 2004; Brasil, 2014b).
		Honestidade (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
	Liderança organizacional	. Avaliar, direcionar e monitorar (IFAC, 2001; Anao, 2014).
		. Alcance de metas (IFAC, 2001; Brasil, 2014b).
		. Responsabilização de gestão e risco (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).

(Conclusão)

Categoria de contexto	Categoria de análise	Unidades de registro
Controle	**Relacionamento com partes interessadas**	. Comunicação com os interessados. (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		. Efetividade (IFAC, 2001; Brasil, 2014b).
		. Participação social ou usuários (Intosai, 2004; Brasil, 2014b).
		. Decisões equilibradas (IFAC, 2001; Brasil, 2014b).
	Estratégia organizacional	. Transparência (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		. Envolvimento dos interessados (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		. Monitorar e avaliar (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).
		. Planejamento e avaliação (IFAC, 2001; Anao, 2014; Brasil, 2014b).

Fonte: Autoria própria (2018)

Para Marconi e Lakatos (2004, p. 269), o método qualitativo se preocupa em "analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano, fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamentos, etc." Neste aspecto, por meio desta análise qualitativa pretende-se verificar a os princípios do direito administrativo e de governança, os controles existentes na Administração Pública, bem como as boas práticas de governança.

Finalmente, o Quadro 43 apresenta a relação entre elementos desta pesquisa.

Quadro 43 - Visão gráfica sintetizada do atendimento aos objetivos propostos.

Título: **O Controle de Governança como Boa Prática na Administração Pública do Brasil: uma análise no ciclo de políticas públicas**

⬇

Pergunta principal da pesquisa: Como o controle de governança poderá ser considerado uma boa prática na materialização de políticas públicas na administração pública do Brasil?

Perguntas secundárias:

1- Como se caracteriza o papel do controle na administração pública?
2- No que se constitui o controle de governança na administração pública?
3- Como usar o controle de governança enquanto boa prática em todo o ciclo de políticas públicas?

⬇

Objetivo Geral: Analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil.

⬇

Objetivos específicos	Dados dos Quadros
1. Caracterizar o papel do controle na administração pública.	Pesquisa bibliográfica e documental sintetizadas no quadro 44.
2. Descrever o controle de governança na administração pública	Pesquisa bibliográfica e documental sintetizadas no quadro 42.
3. Examinar o uso do controle de governança como boa prática no ciclo de políticas públicas.	Exame do referencial teórico sintetizado no Quadro 45.

Fonte: Autoria própria (2018).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os fundamentos teóricos da pesquisa concentraram-se na discussão do tema de Estado, Governo, Administração Pública, Governança, Controle, Boas Práticas e Políticas Públicas. Estão embasados em documentos encontrados em organizações nacionais e internacionais, reforçados por diversos materiais científicos que foram objeto de pesquisa, com o especial foco para a aplicabilidade na administração pública. Com base na análise de conteúdo sobre os documentos e artigos científicos que formaram o referencial teórico, passa-se à análise visando obter informações que permitam responder à questão norteadora deste trabalho, partindo de seus objetivos geral e específicos.

Para cumprir os objetivos gerais e especifico, foram pesquisados os conceitos e aplicabilidade do controle de governança como boa prática na Administração pública nos diversos documentos, livros físicos e artigos científicos que integram o referencial teórico. Os materiais apontam que a vontade do Estado se manifesta por meio dos Poderes instituídos (MEIRELLES, 2010), que são os seguimentos estruturais que possibilitam a execução de determinadas funções (CARVALHO FILHO, 2015) por meio de seus agentes (MEIRELLES, 2010). O Governo direciona o comando político para consolidar os objetivos do Estado e conduzir os negócios públicos (MEIRELLES, 2010).

No âmbito da Administração Pública foram realizadas diversas reformas administrativas, dentre as quais objetivou implementar a separação de poderes e também o controle estabelecido pelo Decreto-Lei número 200/1967 (COSTA, 2008). Esse Decreto-Lei número 200/1967, determinou que o controle fosse realizado em “em todos os órgãos, inclusive da chefia entre os subordinados, das auditorias dentro do próprio órgão e do Sistema de Controle Interno para controlar os recursos e bens públicos” (BRASIL, 1967). Com a nova gestão pública foram acrescidos os padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos, com ênfase no controle, prestação de contas, mecanismos de responsabilidade, disciplina na utilização de recursos públicos, redução de custos, eficiência e economia (HOOD, 1991; OSBORNE, 2006; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Com o modelo de administração gerencial, foram acrescidos a estruturação da gestão para redução de custos e maximização dos resultados, ênfase na qualidade e maximização dos resultados, profissionalização da alta burocracia, planejamento estratégico, dever de prestação de contas e responsabilização e transparência com foco na

eficiência, eficácia e efetividade, controle e participação social e qualidade dos serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998; CLAD, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2010). Esse modelo tem a finalidade de resultado estabelecida no controle (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010) dos gastos públicos para melhorar a qualidade dos serviços públicos entregues à sociedade (PAULA, 2005). Nesta perspectiva, o controle pode ser assimilado como o poder de fiscalizar, corrigir e de rever as práticas da atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015). Pode ainda ser definido como o poder-dever de fiscalização e correção que objetiva garantir a conformidade e atuação dos princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2013).

Com a perspectiva de elevação do controle na Administração Pública, a governança se identificou como mecanismo que engloba a liderança, direção, controle e responsabilidade, e auxilia uma entidade a alcançar seus resultados de forma a aumentar a confiança na entidade e nas suas decisões e suas ações (ANAO, 2014). Ainda valorizou a transparência, integridade, prestação de contas, e também propiciou a instituição de boas práticas na realização e entrega dos serviços públicos aos respectivos destinatários.

Para cumprir o Objetivo Específico que é: caracterizar o papel do controle na Administração Pública, a pesquisa aponta que esse instrumento de governança se estabelece por meio de uma rede que se constitui de vários controles estabelecidos na governança para auxiliar no alcance dos objetivos do governo ou órgão (IFAC, 2001). Para tanto, são necessárias a eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos, o cumprimento das leis e regulamentos e políticas internas aplicáveis a cada caso concreto (IFAC, 2001; INTOSAI, 2004; BRASIL, 2014). A caracterização do papel do controle na Administração Pública está sintetizada no Quadro 44.

Quadro 44 - Caracterização do papel do controle na Administração Pública. (Continua)

	Autores	Características do papel do controle
Controle Administrativo	Silva (2003)	. Atuar sobre o comportamento de outrem por meio de um sistema de valores compartilhados para reduzir incerteza.
	Medauar (2003)	. Objetiva a legalidade, eficiência, produtividade e gestão.
	Ribeiro (2010)	. Exercício do poder, manutenção da ordem e coerção.
	Meirelles (2010)	. Vigilância, orientação e correção a ser exercido por um poder, órgão ou autoridade sobre a conduta funcional de outro.
	Justen Filho (2011)	. Assegura o cumprimento das normas e o alcance das metas essenciais do ente público.
	Di Pietro (2013)	. Atividade estatal de fiscalizar e corrigir os atos ilegais em razão da função de administrar.

(Conclusão)

	Autores	Características do papel do controle
Controle Administrativo	Carvalho Filho (2015)	. Exercício do poder de fiscalização, correção e de revisão da atividade administrativa.
Controle institucional interno	Brasil (1988)	. As atribuições são avaliar o cumprimento de metas e execução de programas de governo, comprovar aspectos de legalidade, avaliar resultados econômicos, exercer o efetivo controle e apoiar o controle externo.
	Brasil (2009)	. Realiza a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos.
	Carvalho Filho (2015)	. Exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera de administração.
Controle institucional externo	Carvalho Filho (2015)	. Exercido por órgão fiscalizador vinculado a outra esfera de administração diversa daquela fiscalizada.
	Di Pietro (2013); Medauar (2014)	. Poder de fiscalização dos atos praticados por atores públicos ou políticos que permite a revisão ou correção da atividade administrativa.
	Brasil (2009)	Instrumento de poder para corrigir ou impedir a prática de ato irregular de caráter legal, econômico, pessoal ou quanto à finalidade.
	Brasil (1988)	. As atribuições são apreciar e julgar contas, apreciar a legalidade de atos admissionais de pessoal, realizar auditorias e inspeções, fiscalizar contas e aplicação de recursos, prestar informações sobre a fiscalização, auditorias e inspeção, além de aplicar sanções.

Fonte: Autoria própria (2018).

O controle é caracterizado como administrativo, interno e externo, e possui diversas finalidades, conforme demonstrado no Quadro 44. Dentre as suas finalidades busca a redução de incertezas, o cumprimento de metas e legalidade e prestação de serviços com eficiência. Ainda tem a finalidade de fiscalizar, impedir e corrigir os atos ilegais praticados pelos gestores, além de revisão desses atos ou serviços prestados pela Administração Pública. Desse modo, o papel do controle se materializa para que os objetivos de governo alcancem a sua finalidade pública, inclusive para entregar os serviços públicos com eficiência, qualidade e com redução de custo dos serviços públicos (BRASIL 2014).

Para cumprir o Objetivo Especifico: descrever o controle de governança na administração pública, aponta-se que o Decreto-Lei 200/1967 estabeleceu o “controle em todos os órgãos, inclusive da chefia entre os subordinados, das auditorias dentro do próprio órgão e do sistema de controle interno para controlar os recursos e bens públicos. ” (BRASIL, 2014).

O modelo de Administração Pública Gerencial estabeleceu o uso do controle com o objetivo de alcançar os objetivos dos órgãos e governo, e para permitir a prestação dos serviços públicos com eficácia, eficiência e efetividade, pautados pela qualidade dos serviços públicos (CLAD, 1999). A Constituição da República Federativa do Brasil determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL 1988). Ainda para a literatura, a governança do setor público engloba liderança, direção, controle e responsabilidade, e auxilia uma entidade a alcançar seus resultados de forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações (ANAO, 2014).

O controle na dimensão de governança exercido na Administração Pública se estabelece por diversas formas de controle que inclusive envolve as áreas da gestão de risco, auditoria interna, comitê de auditoria, controles internos, orçamento, administração financeira e treinamento e cumprimento da legislação (IFAC-PSC, 2001). Os relatórios envolvem a utilização de padrões de contabilidade apropriados, a mensuração de desempenho e a auditoria externa. O estabelecimento de uma rede para permitir a realização de diversas formas de controle objetiva o alcance da finalidade pública com efetividade e eficiência das operações (IFAC, 2001; ANAO, 2014; BRASIL, 2014). Desse modo, as diversas formas de controle de governança também estão estabelecidas na Administração Pública para auxiliar a alcançar os seus objetivos e resultados.

Para cumprir o Objetivo Especifico: examinar o uso do controle de governança como boa prática no ciclo de políticas públicas, aponta-se que o controle decorre da fiscalização que deve ser realizada nos ciclos de políticas públicas (BRASIL, 2014). Esse instrumento busca assegurar a existência de rede para diversos controles para alcançar os objetivos como a efetividade e eficiência das operações, inclusive para assegurar a confiança dos relatórios internos e externos, a aplicação de leis, regulamentações e políticas internas. Desse modo, nos ciclos de políticas públicas o controle envolve as decisões a serem tomadas em cada fase dos ciclos de políticas públicas. Para a fase de percepção e definição de problemas, o controle está presente para analisar os diversos problemas que necessitam de ação política, inclusive para acompanhar a escolha e decisão dos problemas que serão integrados à agenda. Para a fase da formação de agenda, também está presente o controle por que existe a tomada de decisão sobre a política a ser

implementada. A decisão nessa etapa necessita de avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis para o problema apresentado para solução política, e, portanto, o controle se faz necessário nesta fase.

Na etapa de elaboração de programas e decisão, que é uma fase que se escolhe a política mais apropriada entre as várias alternativas de ação, também se ampara por decisão que se faz necessário o controle, inclusive para a análise de gestão de risco, gestão financeira e dos compromissos negociados com os atores privados e políticos. Para a etapa de implementação da política, o controle se estabelece para a análise da produção de resultados e impactos, dos processos de implementação, que inclui a qualidade material e técnica dos projetos ou programas, comparando a finalidade estipulada na formulação dos programas com os resultados alcançados. Na fase de avaliação da política, também está o controle, porque nessa fase é realizada a avaliação é uma forma de controle. Desse modo, o controle pode ser considerado como uma boa prática de governança no ciclo de políticas públicas.

A governança institui os mecanismos de pessoas e competências, que se relacionam com os conhecimentos, habilidades e atitudes dos atores públicos. Ainda instituiu os comportamentos daqueles que estão vinculados às organizações do setor público (BRASIL, 2014). Neste contexto também foram instituídas as boas práticas, que se referem à atividade, ação ou experiência que tenham sido concluídas com resultados totais ou parciais observados entre os seus públicos de interesse (BRASIL, 2018). Ainda são práticas que demonstrem melhorias obtidas em processos de trabalho, prestação dos serviços, satisfação do público alvo, alcance das metas estratégicas e aspectos significativos aos serviços.

Nesta perspectiva de observação, aponta-se que as políticas públicas envolvem a alocação de receitas públicas (RUA, 2012), e, portanto, também são submetidas ao controle e às boas práticas. A formação das políticas públicas se estabelece no ciclo de políticas públicas, e tem efetiva participação e influência decisiva dos atores públicos em todas as suas fases (HEIDEMANN, 2009; RUA, 2012).

Neste contexto, para solucionar a Pergunta de Pesquisa (como o controle de governança poderá ser considerado uma boa prática na materialização de políticas públicas na administração pública do Brasil?), atingindo o Objetivo geral de analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil, os dados foram coletados e tabulados no Quadro 45.

Quadro 45 – Caracterização do Controle no Ciclo de Políticas Públicas

	COMPONENTES DO MECANISMOS DE GOVERNANÇA				
	PESSOAS E COMPETÊNCIAS	PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTOS	LIDERANÇA ORGANIZACIONAL	PARTES INTERESSADAS	ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL
Ciclo de Políticas Públicas	**Boas Práticas como Controle**				
PERCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA					
. Análise de problemas.	. Estabelecer transparência.	. Conduta ética e valores.	. Avaliar, direcionar e monitorar.	. Comunicação com os interessados.	. Transparência.
. Modos e estratégia de escolha dos problemas.	. Assegurar a capacitação.	. Liderança.		. Participação social ou usuários.	. Envolvimento dos interessados.
. Decisão para compor a agenda.	. Mobilizar conhecimento.	. Objetividade.		. Decisões equilibradas.	. Planejamento e avaliação.
	. Exigir habilidades e atitudes.	. Integridade e Honestidade.			
FORMAÇÃO DE AGENDA					
. Decisão para inserir ou não na pauta política.	. Estabelecer transparência.	. Estabelecer transparência.	. Avaliar, direcionar e monitorar.	. Comunicação com os interessados.	. Transparência.
. Avaliar os custos e benefícios e de materialização.	. Assegurar a capacitação.	. Assegurar a capacitação.	. Responsabilização de gestão e risco.	. Efetividade.	. Envolvimento dos interessados.
. Avaliar e selecionar as opções.	. Mobilizar conhecimento.	. Mobilizar conhecimento.		. Participação social ou usuários.	. Monitoramento.
. Análise econômica da responsabilidade pública.	. Exigir habilidades e atitudes	. Exigir habilidades e atitudes.		. Decisões equilibrada	. Planejamento e avaliação.
. Eficiente alocação e uso de recursos públicos.					
. Responsabilidade financeira.					
. Capacidade para monitorar o desempenho.					
. Tomada de decisão.					
ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS E DECISÃO					
. Escolha e decisão da política mais apropriada.	Estabelecer transparência.	. Estabelecer transparência.	. Avaliar, direcionar e monitorar.	. Comunicação com os interessados.	. Transparência.
	. Assegurar a capacitação.	. Assegurar a capacitação.	. Responsabilização de gestão e risco.	. Efetividade.	. Envolvimento dos interessados.
	. Mobilizar conhecimento.	. Mobilizar conhecimento.		. Participação social ou usuários.	. Monitoramento.
	. Exigir habilidades e atitudes	. Exigir habilidades e atitudes.		. Decisões equilibradas.	
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA					
. Análise dos processos de implementação.	Estabelecer transparência.	. Estabelecer transparência.	. Avaliar, direcionar e monitorar.	. Comunicação com os interessados.	. Transparência.
. Análise da qualidade material e técnica dos projetos ou programas.	. Assegurar a capacitação.	. Assegurar a capacitação.	. Alcance de metas.	. Efetividade.	. Envolvimento dos interessados.
. Comparar a finalidade estipulada e resultados alcançados.	. Mobilizar conhecimento.	. Mobilizar conhecimento.	. Responsabilização de gestão e risco.	. Participação social ou usuários.	. Monitoramento.
. Execução das decisões.	. Exigir habilidades e atitudes.	. Exigir habilidades e atitudes.		. Decisões equilibradas.	. Planejamento e avaliação.
. Monitorar para facilitar o alcance dos objetivos.	. Avaliar a gestão de desempenho.	. Avaliar a gestão de desempenho.			
	. Manter foco nos resultados.	. Manter foco nos resultados.			
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA					
. Análise dos impactos.	. Estabelecer transparência.	. Estabelecer transparência.	. Avaliar, direcionar e monitorar.	. Comunicação com os interessados.	. Transparência.
. Avaliação ou controle de impacto.	. Assegurar a capacitação.	. Assegurar a capacitação.	. Alcance de metas.	. Efetividade.	. Envolvimento dos interessados.
	. Mobilizar conhecimento.	. Mobilizar conhecimento.	. Responsabilização de gestão e risco.	. Participação social ou usuários.	. Monitoramento.
	. Exigir habilidades e atitudes.	. Exigir habilidades e atitudes.		. Decisões equilibradas.	. Planejamento e avaliação.
	. Avaliar a gestão de desempenho.	. Avaliar a gestão de desempenho.			
	. Manter foco nos resultados.	. Manter foco nos resultados.			

Fonte: Autoria própria (2018)

O controle foi instituído como um princípio da Administração Pública pelo Decreto Lei 200/1967. Como enfatizado no decorrer deste trabalho, a pesquisa partiu do pressuposto que o controle, como um dos princípios da governança, poderia ser compreendido e materializado em forma de boas práticas na Administração Pública. A literatura pesquisada corroborou esta perspectiva explicitando a sua dinâmica, envolvendo pessoas e organizações públicas, em todo o ciclo da política pública (cinco fases).

Diferentes fontes (TCU, 2014, IFAC, 2001, ANAO, 2014, entre outros) afirmam que o controle de governança se estabelece sobre os componentes de seus mecanismos: "pessoas e competências", "princípios e comportamentos", "liderança organizacional", "relacionamento com partes interessadas" e "estratégia organizacional". Cada mecanismo de controle de governança aponta para diferentes práticas, que nesta pesquisa são chamadas de boas práticas. Neste sentido, as informações organizadas no Quadro 45 permitem, então, o cumprimento do objetivo geral da pesquisa que é a análise do uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil.

O Quadro 45 corrobora Clad (1999) e Brasil (2014) quando afirmam que a evolução da Administração pública passou a exigir a profissionalização e padrão de comportamento dos atores públicos, bem como a realização do controle no âmbito da governança pública. Da mesma forma, os resultados apontam para o que define Brasil (2014), de que administração pública exige a transparência, inclusive no processo de seleção do agente público, bem como estabelece que o agente público deve reunir competência para o exercício do cargo, conhecimentos, capacitação, habilidades e atitudes para otimizar os resultados dos serviços realizados pelo Estado. Esses requisitos, presentes no ciclo de políticas públicas, possibilitam o controle das ações realizadas pela Administração Pública.

Para que os trabalhos realizados pelos atores públicos sejam de qualidade, a pesquisa aponta que, corroborando Meuleman (2008), o gestor deve possuir capacitação, conhecimento, habilidades e atitudes, além de realizar o trabalho com transparência. Ainda a atividade deve ser pautada na conduta ética e ação com integridade, além de reunir objetividade e liderança para avaliar, direcionar e monitorar cada etapa dos trabalhos realizados nas respectivas fases do ciclo de políticas pública. A comunicação com interessados que participam do processo propiciará o planejamento e avaliação para a tomada de decisão equilibrada, e permitirá a gestão de risco e efetividade das ações realizadas em cada fase do ciclo de políticas públicas. Desse modo, evidencia que a

profissionalização dos gestores se estabelece na contribuição para a tomada de decisão de qualidade, com influência em todas as fases do ciclo de políticas públicas, além de contribuir para a redução de custos, efetivação do controle de gastos e prestação de contas, isto para corresponder aos interesses públicos e aos interesses da população (BRASIL, 2014).

As diversas finalidades do controle apontam para a busca de melhoria das ações realizadas pelo Estado, que devem ser pautadas inclusive pela integridade, transparência e eficiência, bem como para preservar o erário e maximizar os resultados com absoluta redução do dispêndio. Neste aspecto, os requisitos de natureza pessoal, relacional e organizacional exigidos dos atores envolvidos com a Administração Pública, são consideradas condições essenciais para materializar o controle. Evidencia-se que a exigência do controle se constitui como uma atividade e ação que exige experiência e conhecimento daquele que controla para obter o resultado e a finalidade de cada fase ou do ciclo de cada política pública.

Observa-se que todas as fases do ciclo de políticas públicas são estabelecidas por meio de efetiva participação e influência decisiva dos atores públicos. Para atingir a finalidade de cada fase, são também exigidas as boas práticas, compreendidas como um meio ou técnicas legitimadas como eficientes e eficazes para realizar determinada atividade decorrente da governança, da administração ou da gestão pública. Desse modo, o controle decorrente da governança ou administração ou da gestão pública pode ser identificado como boa prática, por caracterizar-se como um meio legitimado para melhorar as ações praticadas pelo Estado, preservar o erário, maximizar os resultados e reduzir os custos da Administração Pública.

Nesta perspectiva de análise, considerando que a boa prática se refere a uma atividade, ação ou experiência que demonstrem melhorias nos processos de trabalho ou prestação de serviços (BRASIL, 2018), evidencia que o uso controle de governança nos ciclos de políticas públicas poderá se constituir em boa prática na Administração Pública, para que seja alcançada a finalidade das políticas públicas. Isto porque está no âmbito de uma atividade e ação para controlar. Ainda sob o ponto de vista das qualidades daquele que realiza o controle, poderá também ser considerado uma boa prática para contribuir para a efetividade do controle. Essa conclusão está também na exigência de que os atores públicos controladores ou agentes, além de serem profissionais capacitados, deverão também possuir padrão de comportamento pautado na honestidade e ética (BRASIL, 2014).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação da pesquisa pautou-se pelo interesse de análise do uso do controle como boa prática no ciclo de políticas públicas, com a finalidade ampliar o conhecimento sobre a efetivação do controle em todas as suas fases. Para alcançar o objetivo geral proposta para esta pesquisa, foram definidos três objetivos específicos, apresentados no Capítulo 1 (Seção 1.4) desta dissertação.

O Objetivo Geral da pesquisa era analisar o uso do controle de governança na perspectiva de boa prática na Administração Pública do Brasil. Os Objetivos Específicos eram: 1. Caracterizar o papel do controle na administração pública; 2. Reconhecer o controle de governança na administração pública; 3. Examinar o uso do controle de governança como boas práticas no ciclo de política públicas.

Considerando que o tema envolve o Controle de Governança no ciclo de Políticas, foram abordadas as características do Estado, do Governo, da Administração Pública, além de abordar as características de Boas Práticas que influenciam nas fases de do ciclo de políticas públicas. O primeiro Objetivo Específico foi cumprido no Quadro 44 (p. 165-166), com a proposta de caracterizar o papel controle na Administração Pública permitiu apontar a existência de diversas categorias do controle, bem como o seu papel na Administração Pública.

Dentre as categorias analisadas, destaca-se o controle administrativo, controle institucional interno e controle institucional externo. O controle administrativo se estabelece como exercício de poder para atuar sobre o comportamento de outras pessoas para reduzir as incertezas dos serviços prestados, assegurar a legalidade, a eficiência, a produtividade ou alcance de metas e a materialização da gestão pública. O controle institucional interno se estabelece para avaliar o cumprimento de metas e execução dos programas de governo, bem como os aspectos de legalidade, resultado econômicos e para apoiar o controle externo. Ainda permite a previsão e governação dos acontecimentos que poderão impactar o alcance dos objetivos propostos. Já o controle institucional externo é realizado por órgão fiscalizador diverso da esfera de administração fiscalizada. Esse controle tem poder de fiscalizar para corrigir ou revisar os atos praticados pelos agentes públicos ou políticos, bem como impedir a prática de atos irregulares de caráter legal, econômico, pessoal ou quanto à sua finalidade. Ainda tem poder de apreciar e julgar contas e a legalidade de atos admissionais de pessoal, fiscalizar, inspecionar e aplicar sanções,

além de prestar informações sobre a fiscalização. Observa-se que o papel do controle é assegurar que os objetivos de governo sejam realizados em prol da finalidade pública, e também para que sejam os serviços sejam entregues aos destinatários com qualidade, eficiência e menor custo.

O segundo Objetivo Específico, com a proposta de reconhecer o controle de governança na administração pública, foi cumprido na Figura 4 (mapa visual da pesquisa, p.152) e Quadro 42 (categorias de contexto, de análise unidades de registro, p. 161-162). Essa proposta abrange o Estado reconhecido como a razão de existência do Governo. É organizado administrativamente para cumprir funções públicas e materializar as demandas da população por meio de seus Poderes e Agentes. Abrange ainda o Governo reconhecido como atividade de direção máxima e suprema do Estado, com objetivo de exercer autoridade dentro do Estado. O Governo realiza a governança e o controle das atividades exercidas em nome do Estado. Para o exercício dessas atividades, deverá atender aos princípios e boas práticas de governança. Abrange também a administração Pública reconhecida como atividade realizada pelo Estado que se caracteriza pelo conjunto de instituições, órgãos, pessoas jurídicas e agentes. Ainda deve cumprir os objetivos de Governo e realizar atividades para garantir os interesses coletivos em obediência aos princípios e boas práticas, além de realizar o controle dessas atividades ou serviços entregues à população.

A pesquisa permitiu reconhecer que o Estado se manifesta por meio de um governo que exerce autoridade em nome do Estado e realiza a governança e o controle das atividades realizadas pelo Estado. A Administração Pública também realiza as atividades de Estado para assegurar os interesses da população, bem como cumpre os objetivos de Governo. Para realizar as atividades de Estado e cumprir os objetivos de Governo, tem por obrigação executar as atividades em obediência aos controles administrativo, interno e externo. O controle de governança se estabelece tanto para o governo quanto para a Administração Pública. Desse modo, a pesquisa reconhece que controle de governança também está estabelecida na Administração Pública para auxiliar a alcançar os objetivos do Estado e os resultados na prestação de serviços à população.

O terceiro Objetivo Específico foi cumprido nos Quadro 42 (p. 161-162) e 45 (p. 170), com a proposta de examinar o uso do controle de governança como boa prática no ciclo de políticas públicas. O controle no ciclo de políticas públicas decorre inclusive da fiscalização, avaliação e monitoramento. Esse instrumento se estabelece por meio de uma rede que possibilita a utilização de diversos mecanismos de controles para alcançar os

objetivos, inclusive para que seja estabelecida a efetividade e eficiência das atividades do Estado, nas quais estão incluídas as políticas públicas. O controle no ciclo de políticas públicas deve se fazer presente em todas as fases.

Para a fase de percepção e definição de problemas, o controle deve ser realizado para analisar os diversos problemas que necessitam de ação política, inclusive para acompanhar a escolha e decisão dos problemas que serão integrados à agenda. Para a fase da formação de agenda, também deve ser realizado o controle por que existe a tomada de decisão sobre a política a ser implementada. A decisão nessa etapa necessita de avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis para o problema apresentado para solução política, e, portanto, o controle se faz necessário nesta fase.

Na etapa de elaboração de programas e decisão, que é uma fase que se escolhe a política mais apropriada entre as várias alternativas de ação, também se ampara por decisão que se faz necessário o controle, inclusive para a análise de gestão de risco, gestão financeira e dos compromissos negociados com os atores privados e políticos. Para a etapa de implementação da política, o controle se estabelece na análise da produção de resultados e impactos, nos processos de implementação, que inclui a qualidade do material utilizado e as técnicas dos projetos ou programas implementados, comparando a finalidade estipulada na formulação dos programas com os resultados alcançados. Na fase de avaliação da política, também está o controle, porque nessa fase é realizada a avaliação que é uma forma de controle.

O Objetivo Geral foi cumprido conforme Quadro 45, relacionando o uso do controle de governança como boas práticas em todo o ciclo das políticas públicas, na perspectiva da Administração Pública do Brasil. Por ser uma das preocupações da governança assegurar que os serviços sejam realizados com eficiência, a Administração Pública passou a exigir a profissionalização e padrão de comportamento dos atores públicos, bem como a realização do controle no âmbito da governança pública. Para que o controle seja eficaz e eficiente, para o ciclo de políticas públicas são recomendadas a competência, capacidade, conhecimentos, habilidades e atitudes do agente público que exercerá esse cargo, para otimizar os esperados resultados pautados na finalidade pública. Ainda, recomenda-se a transparência do processo de seleção do agente público que e realizará esse controle.

A exigência do controle se constitui como uma atividade e ação que exige experiência e conhecimento daquele que controla para obter o resultado e a finalidade de

cada fase ou do ciclo de cada política pública. Isto porque, todas as fases do ciclo de políticas públicas são estabelecidas por meio de efetiva participação e influência decisiva dos atores públicos. Na fase de formação de agenda se estabelece na tomada de decisão para inserir ou não o problema na pauta política, avaliação dos custos, benefícios, opções, eficiente alocação e uso de recursos públicos. Na fase de elaboração de programas e decisão se estabelece na escolha e tomada de decisão da política mais apropriada. Na fase de implementação da política se estabelece na análise dos processos que inclui a qualidade do material utilizado, a técnica utilizada nos projetos ou programas, a comparação da finalidade estipulada e resultados alcançados, execução das decisões, bem como no monitoramento para possibilitar o alcance dos objetivos planejados. Já na fase de avaliação da política se estabelece na análise dos impactos, avaliação ou controle de impactos. Portanto, essa análise aponta para a existência de tomada de decisão em todas as fases do ciclo de políticas públicas.

A profissionalização dos gestores contribui para a tomada de decisão de qualidade e influência positiva em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Ela contribui também para a redução de custos, efetivação do controle de gastos e prestação de contas, e desse modo, contribuirá para a efetivação da finalidade pública e aos interesses da população. Neste contexto, a profissionalização dos gestores controladores do ciclo de políticas públicas se torna um requisito essencial para que o controle seja realizado com qualidade. Somados a isso, tem-se os padrões de comportamento daqueles que estão vinculados às organizações do setor público, bem como as boas práticas para a realização de atividades e entrega de serviços públicos aos destinatários.

As boas práticas, entendidas como atividade, ação ou experiência que tenha apresentado evolução de desempenho dos métodos aplicados para a realização de qualquer prestação de serviço, devem ser aprovadas pelos públicos interno, externo e destinatários dos serviços prestados. Observa-se que a materialização das políticas públicas envolve a alocação de receitas e uso de recursos públicos, portanto, todas as suas fases necessariamente devem ser submetidas ao controle e às boas práticas para atender a finalidade pública.

Desse modo, a pergunta de pesquisa de “como o controle de governança poderá ser considerado uma boa prática na materialização de políticas públicas na administração pública do Brasil”, é respondida no sentido de que se constitui como boa prática ao se caracterizar como atividade ou ação exigida em todas as fases do ciclo de

políticas públicas, mas deve haver a profissionalização, capacitação e padrão de comportamento do agente controlador.

Em relação a trabalhos futuros, seria interessante realizar uma pesquisa com abordagem quantitativa, para possibilitar inclusive a aplicação de questionário e quantificação das opiniões e informações coletadas para avaliar a existência do controle na perspectiva de boa prática em todas aas fase do ciclo de políticas públicas. Poderão também serem realizadas pesquisas estatísticas sobre os ciclos de políticas públicas, bem como sobre o uso do controle como boa prática no ciclo de políticas públicas. Enfim, a pesquisa não teve a pretensão de esgotar discussão sobre o objeto de estudo, mas de fomentá-la, e nesta perspectiva é recomendável sua continuidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **ENAP, Cadernos**, número 10, p. 1-52, 1997. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf. Acesso em 11 nov. 2016.

AGUILERA, Ruth V.; CUERVO-CAZURRA, Alvaro. **Codes of Good Governance Worldwide**: What is the Trigger? Sage Publications 25(3): p. 415-443, 2004, London. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/16d4/694e1c29ab596ce2c21fc2a4748eb582960c.pdf. Acesso em: 12 set. 2016.

ALCANTARA, Christian Mendez. **O modelo gerencial – organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência, uma visão jurídica e administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17.ed. São Paulo: Método, 2009.

ÁLVARES, Elismas; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo. **Governança Corporativa**: Um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANAO. AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. Public Sector Governance. Strengthening Performance Through Good Governance. Commonwealth of Australia. (2014). Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/2014_ANAO%20-%20BPG%20Public%20Sector%20Governance.pdf. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. **Better practice guide**: public sector audit committees. Commonwealth of Australia: The Publications Manager, 2005. Disponível em: http://www.anao.gov.au/director/publications/betterpracguides.cfm. Acesso em: 30 mai. 2016.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa**. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os Controles Internos do Estado. **Lua Nova**, n.65, p. 137-173, ago. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n65/a06n65.pdf. Acesso em: 18 marc. 2016.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 4.ed. Porto Alegre: Globo, 1962.

BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977). Disponível em: https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf. Acesso em: 30 out. 2016.

BARRET, Pat J. **Corporate Governance** – More than a Passing Fad. 12 June 2002. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/Barrett_corporate_governance%20more_than_a_passing_fad_2002.pdf. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. **Corporate Governance** – More than Good Management. CPA South Australia Annual Congress 2001, "Riding the Next Wave". 16 Nov. 2001a. Disponível em: https://www.anao.gov.au/search/site/Corporate%20Governance%20More%20than%20Good%20Management. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. **Corporate Governance in the Public Sector Context**. 18 Ap. 2001b. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.1666&rep=rep1&type=pdf. Acesso em: 08 jun .2016.

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). In: Reforma y Democracia. **Revista do CLAD**, Caracas, número 19, p. 07-66. Fev. 2001. Disponível em: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/la-nueva-gerencia-publica.-un-ensayo-bibliografico-para-estudiosos-latinoamericanos-y-otros-1/view. Acesso em: 19 dez. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BERLE, Adolf A. Jr.; MEANS, Gardiner C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: The Macmillan Company, 1932. Produced by Unz.Org Electronic. Disponível em: http://www.unz.org/Pub/BerleAdolf-1932-00001?View=PDF. Acesso em: 07 dez. 2016.

BEVIR, Mark; RHODES, Roderick Arthur William; WELLER Patrick. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. **Public Administration**, volume 81, 2003, p. 1-17. Disponível em: http://escholarship.org/uc/item/0pv7z35s#page-1. Acesso em: 16 dez. 2016.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Curso de Filosofia Política. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOGONI, Nadia Mar; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro 44(1):119-142, jan./fev. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n1/v44n1a06. Acesso em: 22 nov. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. **Public Management and Governance**. 2ª ed. USA and Canada: Routledge, 2009. Disponível em: http://inovasi.lan.go.id/uploads/download/1475428233_eBook-Public-Management-and-Governance-Tony-Bovaird.pdf#page=28. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco de Boas Práticas**. (2018). Disponível em: http://www.cnj.jus.br/campanhas/225-gestao-planejamento-e-pesquisa/boas-praticas/126-boas-praticas. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A235CCB015A29ACF7D11830. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. 2016. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25454C5A801545DC1433145ED&inline=1. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª edição, Brasília, 2014a. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, 2014b. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm. Acesso em: 28 mai. 2016.

BRASIL. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014c. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/. Acesso em: 06 nov. 2016.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária - ESAF. **Gestão Democrática Dos Recursos Públicos**. Brasília-DF, 2013a. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC215891%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Acesso em: 02 nov.2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação**

na gestão pública e exercício do controle social. Brasília-DF, 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília. Julho/2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/estudo-criterios-gerais-de-controle-interno-na-administracao-publica.htm. Acesso em: 03 dez. 015.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei número 200/1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial do Estado, Teoria Política e Ensino da Administração Pública. **RGPP**. 2011, 1(2):1-6. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/391-Ensino_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 13 sep. 2016.

_____. **A construção política do Estado**. Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP**, Rio de Janeiro 42(2):391-410, Mar./abr. 2008a. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n.16, out./dez. 2008b. Disponível em: < http://bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf. Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, 52 (1), 5-24. Jan. 2001a: Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. A reforma gerencial da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000a, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=91. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP** Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000b. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880. Acesso em: 13. set. 2016.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998. Disponível em: https://estadoeadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público, Brasília**, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./abr. 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf. Acesso em: 12 sep. 2016.

_____. Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil. **ENAP**, Brasília, 1995a. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/95-Estado_aparelho_do_estado_sociedade_civil-TD-ENAP.pdf. Acesso em: 13 set.2016.

_____. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova** nº 36, pp.85-104, 1995b. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf. Acesso em: 13 sep. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**. Paris: Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, 1957.

CADBURY, Adrian. Committee on the Financial. **Aspects of Corporate Governance**. The Financial a Spects of Corporate Governance. Great Britain, 01 dec. 1992. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf. Acesso em: 03 jun. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24(2): 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf. Acesso em: 29 out. 2016.

CARAZZAI, Emilio; CAMARGO, João Laudo. 48 **Versões sobre a Corrupção**. Coord.: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da, et al. Prefácio: Sergio Moro. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

CARVALHO, Antonio Gledson de. Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de. **Sociologia aplicada à administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na Administração Pública: evolução do controle interno no Brasil: do código da contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003**: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, Municípios e ONGs. São Paulo: Atlas, 2008.

CHIAPELO, Ève. Les Tipologies des Modes de Contrôle et Leurs Facteurs de Contingence: Un Essai D´Organisation de La Littérature. **Comptabilité-Contrôle-Audit.** Tome 2, v. 2, p. 51-74, Sep, 1996. DOI 10.3917/cca.022.0051. Disponível em: https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=CCA_022_0051. Acesso em: 26 nov. 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**: teoria e mais 500 questões com gabarito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: Teoria, Processo e Prática. Volume I. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2000.

CLAD - CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, número 1, p. 121-144, Janeiro / Março, 1999. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343/349. Acesso em: 16 dez. 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, Set./Out. 2008. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656/5240. Acesso em: 18 dez. 2016.

CIPFA. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The Good Governance Standard for Public Services**. (2004). Disponível em: https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf. Acesso em 02 jul. 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DA CUNHA, Paulo Roberto, et, al. Pesquisas sobre a Lei Sarbanes-Oxley: uma análise dos journals em língua inglesa. **Enfoque: Reflexão Contábil**, vol. 32, núm. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 37-51. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/3071/307128852004.pdf. Acesso em: 12 de jul. 2016.

DICIONÁRIO INFOPÉDIA DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Boas Práticas**. Ed. Porto, 2003-2016. Disponível em: https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/boas-pr%C3%A1ticas. Acesso em: 14 jul. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia Política,** volume 21, número 47, p. 9-20, Set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf. Acesso em: 07 jun. 2016.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, v. 47, n. 2, p. 5-22, 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533. Acesso em: 12 set. 2016.

EDWARDS, Meredith; CLOUGH, Robyn Clough. **Corporate Governance and Performance:** An Exploration of the Connection in a Public Sector Context. University of Canberra (Austrália). Issues 158, Paper nº 1, January 2005. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwihptPykJTOAhXDHpAKHQJ-A5IQFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.governanceinstitute.edu.au%2Fmagma%2Fmedia%2Fupload%2Fpublication%2F158_IssuesPaperNo-1_Governance-PerformanceIssues.docx&usg=AFQjCNHPnXWI9VJ50OfLCS37v6pbSSAwQA. Acesso em: 27. Jun. 2016.

EDWARDS, Meredith; HALLIGAN, John; HORRIGAN, Bryan; NICOLL, Geoffrey. **Public Sector Governance in Australia**. (2012). Disponível em: http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p190701/pdf/book.pdf?referer=377. Acesso em: 18 set. 2016.

ENGEL, Ellen, et al. **The Sarbanes-Oxley Act and Firms' Going-Private Decisions**. Library (May 6, 2004). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=546626 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.546626. Acesso em: 12 dez. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. A **Nova administração pública em ação**. Brasília: Editora UnB; ENAP, 1999.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; LEAL, Ricardo Pereira Câmara. **O futuro da governança corporativa**: desafios e novas fronteiras. São Paulo: Saint Paulo, 2014.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Estruturas de Propriedade, Governança Corporativa e Estratégia Empresarial**. (2003a). Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3es2003-45.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W.; LICARI, Michael J. **The Public Administration Theory Primer**. Published by Westview Press, 2012. Disponível em: https://rbb85.files.wordpress.com/2014/08/the_public_administration1-theory-primer.pdf. Acesso em: 15 mai.2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, número 21, jun., 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158. Acesso em: 15/06/2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. 1ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf. Acesso em: 08 fev. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38183/36927. Acesso em: 19 fev. 2017.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**. In collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency. Institute On Governance, Jun. 30, 2003. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf. Acesso em: 16 ou. 2016.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº 23, Julho / Setembro, 2003, p.379-395. Disponível em. http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf. Acesso em: 06. De. 2016.

GUERRERO, Omar. **La Administración Pública del Estado capitalista**. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

G20/OECD: **Principles of Corporate Governance**. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf. (2015). Acesso em: 10 fev. 2016.

HARRISON, James John Henderson. Corporate governance in the NHS: an assessment of boardroom practice. **Corporate Governance**, v. 3, n. 3, p. 140-150, jul. 1998. Disponível em: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8683.00099/pdf. Acesso em: 12 nov. 2016.

HARRISON, James John Henderson. **Corporate governance in the NHS**: an assessment of boardroom practice in English district health authorities. Doctoral Thesis Doctor of Philosophy, 1996. Aston University. Disponível em: https://research.aston.ac.uk/portal/en/theses/corporate-governance-in-the-nhs(a7a3df8e-f249-42ca-aa68-5d5549f01f49).html ou http://publications.aston.ac.uk/10817/1/Harrison_JJH_1996.pdf. Acesso em: 12 nov. 2016.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Organizadores: Francisco G. Haeidemann; Jodé Francisco Salm. Ed. UnB: Brasília, 2006. Disponível em: https://danielpinheiro.wikispaces.com/file/view/Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+e+Desenvolvimento+-+Cap+1.pdf. Acesso em: 16 jun. 2016.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES** [online]. 2001, volume 21, n. 55, p. 30-41. Disponível em: http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539. Acesso em: 17 jan. 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 1995.

HOOD, Cristopher. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. Accouting, Organization and Society, Oxford, v. 20, n. 2-3, p. 93-109. 1995. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf. Acesso em: 19 sep.2016.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? **Public Administration**, Londres, v. 69, número 1, 1991, p. 03-19. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=42A77C907E7F1EC843E04D7DD162EDB3?doi=10.1.1.461.715&rep=rep1&type=pdf. Acesso em: 19 sep. 2016.

HUGHES, Owen E. **Public Management and Administration**. Ed. Palgrave Macmillan. New York: 2012. Disponível em: http://westeastuniversity.com/books/Public%20Management%20&%20Administration.pdf . Acesso em 16 jul. 2017.

HUNGARO, Luis Alberto. As Transformações da Gestão Pública e o Governo por Contratos: A Contratualização das Políticas Públicas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, volume 3, número 2, p. 367-383, 2016. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114233. Acesso em 24 mar. 2017.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5ª ed. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf. Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. **Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas de Capital Fechado**. Um guia para sociedades limitadas e sociedades por ações fechadas. Número 12, 2014. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/Arquivos_Site/Caderno_12.PDF. Acesso em: 06 jan. 2016.

_____. 4ª ed. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf. Acesso m: 03/dez. 2015.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 1999. 1ª ed. São Paulo. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/IBGC_1999_Codigo...fol.pdf.pdf. Acesso m: 03/dez. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/inclusao_produtiva_2014/default.shtm. Acesso em: 04 nov. 2016.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good Governance in the Public Sector** - Consultation Draft for an International Framework. (2013) Disponível em: http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf. Acesso em: 09 dez. 2015.

_____. **Achieving a new vision**. (2001a). Disponível em: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC_2001_Annual.pdf. Acesso em: 22 dez. 2015.

_____. PSC. Study 13. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. Public Sector Committee – PSC, Study número 13, 2001b. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf. Acesso em: 22 dez. 2015.

IFAC - International Federation of Accountants; CIPFA - **The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy**. International Framework: Good Governance in the Public Sector. (2014). Disponível em: https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector. Acesso em: 15 dez. 2015.

IFC. International Finance Corporation; ecoDA - Confédération Européenne des Associations D'administrateurs European Confederation of Directors Associations. **A Guide to Corporate Governance Practices in the European Union**. (2015). Disponível em: http://ecoda.org/uploads/media/A_Guide_to_Corporate_Governance_Practices_of_the_European_Union_-_IFC_ecoDa_02.pdf. Acesso em: 16 nov. 2016.

IFC - International Finance Corporation; OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development; GCGF – Global Corporate Governance Forum. **Guia Prático de Governança Corporativa**: Experiências do Círculo de Companhias da América Latina.

(2009). Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/577e088048a7e3d19a47df6060ad5911/Guide_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=577e088048a7e3d19a47df6060ad5911. Acesso em: 18 ag. 2016.

IIA - Institute of Internal Auditor. **Supplemental Guidance**: the role of auditing in public sector governance. 2nd ed. Jan. 2012. Disponível em: https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf. Acesso em: 19 0ut. 2016.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Internal Control Standards Committee, Bélgica, 2004. Disponível em: http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf. Acesso em: 12 ag. 2016.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. University of Rochester, Rochester, NY 14627, U.S.A. **Journal of Financial Economics** 3 (1976) 305-360. North-Holland, Publishing Company. Disponível em: http://ac.els-cdn.com/0304405X7690026X/1-s2.0-0304405X7690026X-main.pdf?_tid=2c269288-e23b-11e6-8c78-00000aab0f01&acdnat=1485265625_0ed804723f58368ef8a50dc5fe408a26. Acesso em 12 dez. 2016).

JOHNSON, Allan G. Dicionário de Sociologia: **Guia prático da linguagem sociológica**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. **Policy Research Working** Paper 4978. June, 2009. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf. Acesso em: 16 mar. 2016.

KETTL, Donald F. **The Transformation of Governance**: Public Administration for the Twenty-First Century (Interpreting American Politics). Publisher Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Maio/Jun. 2006. Scielo. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf. Acesso em 26 mai. 2015.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903. Acesso em: 14 dez. 2016.

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance**: New Government-Society Interactions. Sage Publication. London, Thousand Oaks: New Delhi, 1993.

LAMEIRA, Valdir de Jesus; NESS Jr, Valter Lee; MACEDO-SOARES, T. Diana L. Van Aduard de, et al; Governança corporativa: impactos no valor das companhias abertas brasileiras. **Rev. Adm**., São Paulo, v.42, n.1, p. 64-73, jan./fev./mar. 2007. Disponível em: http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/V4201064.pdf. Acesso em: 16 jun. 2016.

LAHERA, Eugenio. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Coordinadores: Rolando Franco; Jorge Lanzaro. Ed. Míño y Dávila, p. 75-99, Madrid – España: 2006. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/S301441F825P_es.pdf;jsessionid=82D04856D3B316D68751C7EDB51848C6?sequence=1. Acesso em: 09 jun 2016.

LEE, Myungsuk. Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination. Presented at **the Institutional Analysis and Development Mini-Conference**, May 3rd and 5th, 2003, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf. Acesso em: 12 mai. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de Políticas Públicas**: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765/23651. Acesso em: 16. nov. 2017.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis**, volume 10, número spe, Florianópolis, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004. Acesso em: 11 nov. 2016.

LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Chris. **The Dynamics Of multi-Organizational Partnerships**: An Analysis of Changing Modes of governance. Blackwell Publishers. Public Administration, vol. 76, p. 313–333, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247845235_The_dynamics_of_multi-organisation_partnerships. Acesso em: 06 mai.2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução e Revisão de Ana Pessoa Pessoa. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Metodologia científica. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Rev. adm. contemp**. vol.11 nº.2 Curitiba Apr./June 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002. Acesso em: 10 abr. 2016.

MARTINS, Fernando Ramalho. Controle: Perspectivas de análise na Teoria das Organizações. **Cadernos Ebape**, BR, v.4, nº1, mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n1/v4n1a08.pdf. Acesso em: 08 jun. 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n.1, p. 42-78, jan./abr. 1997. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1424/1/1997%20vol.48%2cn.1%20Martins.pdf. Acesso em: 11 nov. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. Controles Internos da Administração Pública. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 84(84-85), 39-55, 1990. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131/69741. Acesso em: 11 dez. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 36ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas Públicas.** Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1992.

MEULEMAN Louis. **Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets**: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Physica-Verlag Springer-Heidelberg: Netherlands, 2008.

MEZZAROBA, Orides; BERNIERI, Juliana; BIER Clerilei. Os Desafios da Governança no novo século, as Reformas Estatais e a Accountability. In: **Direito, Governança e Tecnologia: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha**. Organizadores: Aires José Rover; Fernando Galindo; Orides Mezzaroba. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf . Acesso em: 11 dez. 2017.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **Sobre a evolução do Estado**. Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n.2833, abr. 2011. Disponível em: https://jus.com.br/imprimir/18831/sobre-a-evolucao-do-estado. Acesso em: 12 jul. 2016.

MOTTA, Fernando C. Prestes. CALDAS, Miguel. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOURA, Geovanne Dias de; BEUREN, Ilse Maria. Conselho de Administração das Empresas de Governança Corporativa Listadas na BM&Fbovespa: análise à luz da entropia da informação da atuação independente. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 29, p. 11-37, jan/abr 2011. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n29p11/17499. Acesso em: 16 jun. 2016.

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições Brasileiras**: 1824. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Coleção Constituições brasileiras. 3ª ed. Volume 1. Brasília: 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137569. Acesso em: 25 mai. 2015.

O'DONNEL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.44, p. 27-54. 1998. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf. Acesso em: 16 set. 2016.

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema e Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra, 2011. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Principles of Corporate Governance**. (2004a). Disponível em: https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf. Acesso em: 16/fev. 2016.

_____. **Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades**. (2004b). Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf. Acesso em: 18 fev. 2016.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de Oliveira; 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** - Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf. Acesso em: 16 dez. 2016.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, número 2, p. 47-74, 1970. Jul/dez. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4847/3585. Acesso em: 12 dez. 2016.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Taylor & Francis**, volume 8, issue 3, p. 377 – 387, 2006. Disponível em: http://paulallen.ca/documents/2015/07/osborne-sp-the-new-public-governance-2006.pdf. Acesso em: 18 dez. 2016.

PATRICIO NETTO, Bernardo; RISSETE, Cezar; PUPPI E SILVA, Heloisa; FARAH JUNIOR, Moises Francisco. Instrumentos de gestão pública. In: Christian Luiz da Silva; José Edmilson de Souza Lima. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PLATAFORMA de boas práticas para o desenvolvimento sustentável. **Representação da FAO no Brasil**. (Brasil, 2018). Disponível em: http://www.boaspraticas.org.br/index.php/pt/saiba-mais/avaliacao-da-boa-pratica. Acesso em: 12 jan. 2018.

PLATT NETO, Augusto Orion; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. **Revista Cont. Vista & Revista**, Belo Horizonte, volume 18, número 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313. Acesso em: 12 dez. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf. Acesso em: 18 abr. 2015.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, número 6, p. 132-142, dez. 2011. Disponível em: https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/109/108. Acesso em: 18 dez. 2016.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REZENDE, Cunha Flávio. Por que Reformas Administrativas falham? **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, número 50. Oct. 2002, São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008. Acesso em 12 dez. 2016.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Interesse público: um conceito jurídico determinável, Supremacia do Interesse Público**. Obra coletiva coordenada por Maria Sylvia Zanella di Pietro e pelo autor, São Paulo, Atlas, 2010.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernest-Otto; BATH, Sergio. **Governança sem Governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Unb, Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. 1ª Ed. São Paulo: Russel, 2006.

ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando; MEZZAROBA, Orides. **Direito, Governança e Tecnologia:** Princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf . Acesso em: 03 nov. 2016.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Unidade IV - Tipologia e Tipos de políticas públicas. 2014 Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf. Acesso em: 17 dez. 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2ª edição, Departamento de Ciências da Administração/UFSC: Florianópolis, 2012. Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F147768%2Fmod_resource%2Fcontent%2F1%2FPoliticas%20Publicas%20GP%202%20Edicao%20Nacional%20Miolo%20Online.pdf. Acesso em: 17 dez. 2016.

_____. **Administração Pública gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Organização: Vera Petrucci e Letícia Schwarz. Brasília. Universidade de Brasília, 1999.

_____. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O estudo da política**: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspublicas.pdf. Acesso em: 17 dez. 2016.

_____. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, 48(3), dezembro 1997: p. 133-152. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1330/1997%20vol.48,n.3%20Rua.pdf?sequence=1. Acesso em: 17 out. 2016.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Direito constitucional** – instituições de direito público. Tradução: Maria Helena Diniz. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SANTOS. Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Capacidade Governativa. **ENAP**, texto para discussão, número 11, Brasília, DF, Outubro/2001. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/11texto.pdf/aacc40c2-cc52-4b4c-810f-4658e5b29925. Acesso em: 08 jun. 2016.

SANTOS. Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.

Scielo Brasil, vol. 40. n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003. Acesso em: 08 jun. 2016.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista de Ciências Sociais**, volume 5, número 1, p. 29-58, jan./jun. 2005. Disponivel em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605. Acesso em: 03 set. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, número 43(2), p. 347-369, Mar./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04. Acesso em: 11 jun. 2016.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: Uma Revisão da Literatura. Policy analysis: a review. **Cadernos Gestão Social**, volume 3, número 1, p.121-134, jan/ jun. 2012. Disponível em. http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213/pdf_22. Acesso em 18 jan. 2017.

SHEPHERD, Geoffrey; VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, número 3, p. 103-128, Set. / Dez., 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/397/404. Acesso em: 19 dez. 2016.

SIFFERT Filho, Nelson. Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências. Empíricas no Brasil nos Anos 90. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 123-146, jun. 1998. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11394/1/RB%2009%20Governan%C3%A7a%20corporativa%20-%20padr%C3%B5es%20internacionais%20e%20eveid%C3%AAncias%20emp%C3%ADricas%20no%20Brasil%20nos%20Anos%2090_P.pdf. Acesso em: 12 mar. 2016.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schimidt. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, número 2, p. 315-325, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/848/870. Acesso em: 15 jun. 2016.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4.ª Edição revisada e atualizada. Florianópolis: UFSC 2005. Disponível em: https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf. Acesso em: 17 jan. 2017.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças Públicas**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Rosimeri Carvalho da. Controle organizacional, cultura e liderança: evolução, transformações e perspectivas. **RAP** Rio de Janeiro 37(4):797-816, Jul./Ago. 2003. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6502. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Mudanças no Controle Organizacional através da Implantação da Gestão da Qualidade Total – O Caso da Siderúrgica Riograndense. **Encontro Anual ANPAD**, 24, Florianópolis, 2000 Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2000-43.pdf. Acesso em: 26 nov. 2016.

SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Max Limonad Ltda, 1978.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; FILHO, Francisco Tavares; MACÊDO, Fabricio Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, Adam**. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Published: 1776; Modern Library, New York, 1937. Disponível em: http://www.ifaarchive.com/pdf/smith_-_an_inquiry_into_the_nature_and_causes_of_the_wealth_of_nations%5B1%5D.pdf. Acesso em: 16 nov. 2016.

SNA. System of National Accounts 1993. Prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts. Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C., 1993. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1993sna.pdf. Acesso em: 12 dez. 2016.

SOARES, Mario Lucio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em frente da globalização. 4ª.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, número 16, p. 20-45, jul./dez, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 15 jun. 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União** – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STOKER, GERRY. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal** v. 50, n.155, Mar. 1998, p.17–28. Disponível em: http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf. Acesso em: 06 mai.2017.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. **XXIX ENANPAD**, 2005. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-227.pdf. Acesso em: 17 dez. 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

TIMMERS, Hans. **Government Governance Corporate governance in the public sector, why and how?** Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf. (NED) (2/3/4 November 2000). Acesso em: 06 jun. 2016.

TIIHONEN, Seppo. From Governing to Governance: **A process of change**. Tampere University Press. Finland, 2004. Disponível em: http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/68068/from_governing_to_governance_2004.pdf?sequence=3. Acesso em: 03 dez. 2016.

TODOROVIC, Igor. **Impact of Corporate Governance on Performance of Companies.** Montenegrin Journal of Economics, vol. 9, n. 2, 47-53, Special Issue, May, 2013. Disponível em: http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/47-54_todorovic.pdf. Acesso em: 12 fev. 2017.

TOIKKA, A. **Governance as collective decision-making**. Focus on the 'Third Sector' – Conference held at University of Helsinki, Finland, 25th27th of August 2005. Disponível em: http://www.helsinki.fi/project/eva/pop/pop_Toikka2.pdf. Acesso em: 08 nov 2016.

TRICKER, B. Valedictory Editorial: So-long, and Thanks for all the Fish. **Corporate Governance**, v. 8 nº 4, p. 403-405, 2000. doi: 10.1111/1467-8683.00220. Blackwell publishers. Disponível em: https://booksc.unblocked.world/g/K.%20Tricker and http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8683.00207/full. Acesso em: 18 set. 2016.

USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. FEA - Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis. **Princípios Básicos da Administração Pública, Poderes, Deveres, Direitos e Responsabilidades do Servidor**. São Paulo: Gráfica FEAUSP, Jul. 2013. Disponível em: http://ted.iqsc.usp.br/files/2015/03/Manual_direito_Administrativo_FEA.pdf. Acesso em: 17 ag. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, volume 30, número 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917. Acesso em: 12 jan. 2017.

WARHURST, Chris. Recognizing the possible: The Organization and Control of a Socialist Labor Process. **Administrative Science Quarterly**. Jun 98, Vol. 43, Issue 2, p. 470-497, 1998. DOI: 10.2307/2393859. Disponível em: http://search.proquest.com/openview/966e4ce738af7960bd594f343c019229/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=24293. Acesso em: 27 nov. 2016.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da Sociologia compreensiva. Ed. UNB, 2012.

WORLD BANK. BRASIL. (2009). **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. **Governance and Development**. Washington, D.C., World Bank, 1992. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Managing Development**: The Governance Dimension. A Discussion Paper. Aug. 1991. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf. Acesso em: 10 fev. 2016.

ZIELINSKI, Dioleno Zella.; COSTALDELLO, Angela Cassia. Controle Social da Administração Pública: A Lei de Acesso à Informação como fator de atenuação da assimetria informacional característica das relações de agência. PublicaDireito, 2015, p. 12841-12864. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9dcba86641df3c4e. Acesso em: 10 dez. 2016.