

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

ADRIANE RODRIGUES GAIA

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NO
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)**

CURITIBA

2024

ADRIANE RODRIGUES GAIA

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NO
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)**

**GOVERNANCE PRACTICES IN PEOPLE MANAGEMENT: A STUDY AT THE
ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientador(a): Prof. Dr. Christian Luiz da Silva.

Curitiba

2024



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba**



ADRIANE RODRIGUES GAIA

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 05 de Junho de 2024

Dr. Christian Luiz Da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Weimar Freire Da Rocha Junior, Doutorado - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 05/06/2024.

AGRADECIMENTOS

Minha eterna gratidão ao Ministério da Saúde, por ter me proporcionado essa grande oportunidade, muito obrigada.

Gostaria de deixar registrado também, o meu reconhecimento à minha família, pois acredito que sem o apoio deles seria muito difícil vencer esse desafio.

Aos meus colegas de mestrado e aos colegas do Ministério da Saúde.

Minhas queridas colegas Kátia e Antônia, agradeço a oportunidade de tê-las conhecido e caminhado juntas nessa jornada.

Aos nossos professores do Mestrado, que sempre buscaram nos ensinar da melhor forma possível, mesmo diante das adversidades do formato híbrido.

A Secretaria do Curso, pela cooperação.

Enfim, a todos os que por algum motivo contribuíram para a realização desta pesquisa.

Governança é para você, ou seja, todos nós somos agentes de governança.

Mônica Cordeiro, 2020.

RESUMO

Verifica-se a importância da governança na administração pública, que enfrenta desafios como representatividade, controle político e legitimidade democrática. As mudanças no papel do Estado nas últimas décadas têm impulsionado uma transição para uma regulação sociopolítica compartilhada, destacando a necessidade de aprimoramento constante das áreas de gestão de pessoas para alcançar resultados efetivos. Consequentemente, o tema da Governança em gestão de pessoas, está cada vez mais presente nas discussões atuais, tanto nas organizações públicas, quanto no meio acadêmico, a governança em gestão de pessoas trata dos mecanismos e sistemas, captando a estrutura organizacional de forma que as pessoas que trabalham ali possam, de fato, estar motivadas para atingir a missão da organização. Essa pesquisa teve como objetivo analisar o modelo de governança e as práticas adotadas pela área de gestão de pessoas do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para o aprimoramento da prestação de serviços da Instituição. Para tanto, procurou-se identificar as práticas adotadas pela área de gestão de pessoas e explorar as boas práticas e oportunidades de melhorias de governança na gestão de pessoas do órgão. O método empregado nesta pesquisa envolve uma abordagem bibliográfica e documental, enquadrada tanto como exploratória quanto como descritiva. Os resultados apontaram que a Autarquia, desenvolve boas práticas de acordo com as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados apontam as oportunidades de melhorias na área em questão objeto deste estudo, apontando a capacidade de adaptação do Cade às mudanças, com ênfase na capacitação contínua e no desenvolvimento de competências para sustentar uma governança eficaz, apontando para a integração de práticas aprimoradas e a promoção da transparência para elevar o padrão de operação e reforçar a capacidade de servir ao público de com eficiência e eficácia.

Palavras-chaves: Administração Pública; Governança; Gestão de Pessoas; CADE.

ABSTRACT

The importance of governance in public administration is verified, which faces challenges such as representativeness, political control and democratic legitimacy. Changes in the role of the State in recent decades have driven a transition to shared socio-political regulation, highlighting the need for constant improvement in the areas of people management to achieve effective results. Consequently, the theme of Governance in people management is increasingly present in current discussions, both in public organizations and in the academic environment, governance in people management deals with mechanisms and systems, capturing the organizational structure so that the people who work there can, in fact, be motivated to achieve the organization's mission. The objective of this research was to analyze the governance model and practices adopted by the personnel management area of the Administrative Council for Economic Defense (CADE), for the improvement of the Institution's service provision. To this end, we sought to identify the practices adopted by the people management area and explore the good practices and opportunities for governance improvements in the agency's people management. The method employed in this research involves a bibliographic and documentary approach, framed as both exploratory and descriptive. The results showed that the Autarchy develops good practices in accordance with the guidelines of the Federal Court of Accounts (TCU). The results point to opportunities for improvement in the area in question that is the object of this study, pointing to CADE's ability to adapt to changes, with emphasis on continuous training and the development of skills to sustain effective governance, pointing to the integration of improved practices and the promotion of transparency to raise the standard of operation and reinforce the capacity to serve the public effectively.

Keywords: Public administration; Governance; People Management; CADE.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.2	OBJETIVOS	12
1.2.1	Objetivo Geral	12
1.2.2	Objetivos Específicos	13
1.3	PROBLEMA DA PESQUISA	13
1.4	JUSTIFICATIVA	15
1.5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1.1	Nova Gestão Pública	19
2.2	GOVERNANÇA	26
2.2.1	Governança Pública	33
2.3	GOVERNANÇA E BOAS PRÁTICAS NO SERVIÇO PÚBLICA	41
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS	48
2.4.1	Ciclo de Políticas Públicas	53
3	GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS	58
3.1	ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA (IGG)	63
4	METODOLOGIA	70
4.1	TIPO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	70
4.2	COLETA DE DADOS	74
4.3	TRATAMENTO DE DADOS	75
4.4	FASES DA ESTRUTURA DA PESQUISA	76
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	78
5.1	CARACTERÍSTICAS E HISTÓRICO DO CADE	78
5.2	GOVERNANÇA NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA	90
5.3	GESTÃO DE PESSOAS NO CADE	101

5.3.1	COMITÊ GESTOR DE CAPACITAÇÃO	105
5.4	ESTRUTURA DE PESSOAL NO CADE	106
5.5	GESTÃO DE PESSOAS NO CADE DESAFIOS (2018/2022)	117
5.6	ANÁLISE DOS RESULTADOS	123
6	CONCLUSÃO	133
	REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

A literatura indica que as práticas de boa governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, da natureza jurídica ou do tipo de controle. Desse modo, os princípios básicos da boa governança, como transparência, equidade e prestação de contas refletem-se no setor público brasileiro (IBGC, 2009). Já para Frederickson (1999), a governança é importante porque está intimamente ligada às grandes questões de governo democrático. Além do mais, a governança na administração pública luta com problemas de representação, controle político da burocracia e com a legitimidade democrática das instituições e redes. É neste nível da concepção de governança que se reencontram as atividades consideráveis dos administradores públicos para lidar com os problemas provocados pelo contexto de mudança. Aspectos como desempenho, competência técnica, motivação, responsabilidade e competências são essenciais para efetividade destas ações.

A partir do fim dos anos 80, alguns órgãos internacionais, como a organização para a cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE¹) e o comitê do setor público da federação internacional de contadores (IFAC), adaptaram suas práticas ao setor público (Cavalcante; Luca, 2013, p.74). A discussão sobre a governança na esfera pública e resultados dos princípios básicos que a norteiam só ocorrem pela necessidade: “a responsabilidade de prestar contas, a transparência, a participação, o relacionamento e a eficiência” (Bogoni *et al.*, 2010, p. 124).

O tema da governança na administração pública, vem gerando vasto interesse por parte de vários grupos e áreas. Segundo Vendramini, Fadul (2013), Andion (2012), a administração pública passou por várias mudanças desde os anos de 1980, caracterizando-se por um universo em rápido movimento e de crescente complexidade. Situações como ausência de ações e práticas de *compliance*, à falta de ética e transparência, o descompromisso das empresas com a sociedade e com

¹ OCDE: Organização permite a troca de informações e alinhamento de políticas entre os países-membro com o objetivo de potencializar o crescimento econômico e contribuir para o desenvolvimento de todos os participantes, tornando-se um importante ator na busca de soluções de políticas públicas em um mundo globalizado. Disponível em: <https://www.oecd.org/>

o meio ambiente, e muitas outras questões relativas à ausência de boas práticas de governança corporativa ou pública.

Para Almeida e Almeida (2018), com a reconfiguração do papel do estado ocorrida nas últimas décadas em diferentes países, ocorre a transição de um modelo de regulação estatal, mais ou menos onipotente e centralizado, para uma regulação sociopolítica partilhada entre diferentes atores. Por outro lado, Silva (2014); Silveira (2010); Andrade e Rossetti (2011), destacam que os estudos de governança estão difundidos em todo o globo, como um assunto que vem sendo bastante debatido no meio acadêmico, contudo, tendo em vista que o tema possui como uma de suas características múltiplos conceitos e aplicações, em determinadas ramificações dessa matéria ainda se observa uma carência de aprofundamento científico. A prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência são pilares básicos da governança pública (Cavalcante; Luca, 2013), que possibilitam ao cidadão “controlar o exercício do poder concedido a seus governantes” (Rocha; 2011, p. 84).

Entretanto, para Bevir (2010), a governança está relacionada às reformas pela busca de uma administração pública mais gerencial e menos burocrática, buscando assim melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. A partir deste contexto, surgem então, os princípios basilares da governança que são: transparência, integridade e prestação de contas que orientam as práticas da governança nas atividades do setor público (IFAC, 2001). Ademais, aos poucos é possível observar a importância da redução de gastos, a necessidade de dar mais atenção ao atendimento e ao cidadão, além da profissionalização na gestão, características estas de um quadro que demanda constante aprimoramento de áreas de gestão de pessoas, com foco no alcance dos resultados. Nesse sentido, é possível inferir que a partir da percepção de que o fortalecimento da governança pública pode ser um caminho para melhorar a eficiência pública e promover o desenvolvimento da sociedade, com o uso de mecanismos que ajudem a mensurar as boas práticas.

Diante dessas transformações, diversos órgãos de fiscalização superior tanto no Brasil como em outros países, vem intensificando diversos esforços com

objetivo de desenvolver a avaliação da governança no setor público. Como exemplo as auditorias e o levantamento do perfil da governança, cujo intuito é averiguar o perfil e a capacidade de governança e gestão de pessoas das organizações públicas. A partir desse cenário, o TCU deliberou várias recomendações à APF² por meio dos Acórdãos como o nº 358/2017, nº 3.023/2013 e nº 2.215/2014-TCU-Plenário, com o propósito de promover e incentivar maior comprometimento das organizações públicas brasileiras, da alta administração para eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas.

A governança supõe alterações nos modos de relação entre o estado e a sociedade, buscando intermediar os diferentes interesses, recursos e visões dos atores políticos e sociais. Para além, segundo o TCU (2014), em relação setor público a governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em práticas 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.

Para essas novas demandas houve maior exigência tanto para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, como para as demais organizações públicas, em um nível de adequação cabível quanto à utilização dos mecanismos de governança e gestão de pessoas. Nesse sentido, esta pesquisa busca identificar o modelo de práticas de governança e gestão de pessoas implantado pela autarquia atualmente, assim como as oportunidades de aperfeiçoamento para essa área, com a finalidade de contribuir para o avanço de seu bom desempenho. Destarte que este estudo se atém apenas em apontar as ações da área de gestão de pessoas do Cade, relacionadas à adoção das práticas gerenciais de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU, dado o universo de recursos que podem ser desenvolvidas pelo gestor na tentativa de resolver os problemas da área.

1.2 OBJETIVOS:

1.2.1 Objetivo Geral

² APF Administração Pública Federal

Analisar o modelo de governança e as práticas adotadas pela área de Gestão de Pessoas do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

1.2.2 Objetivos Específicos

Com o intuito de alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos, analisados no período de 2018 a 2022:

- a. Apresentar o modelo atual de governança utilizado pelo Cade e possíveis abordagens estratégicas relativas às boas práticas de governança e gestão de pessoas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional;
- b. Identificar as práticas de governança em gestão de pessoas implantadas pela autarquia;
- c. Expor o nível de governança das práticas adotadas na área de Gestão de Pessoas pelo Cade.

1.3 PROBLEMA DA PESQUISA

De acordo com o primeiro Relatório Individual de Avaliação de 2017 do Tribunal de Contas da União acerca do levantamento da governança na Administração Pública Federal, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica apresentava bons índices nas práticas de governança e governança em gestão de pessoas, com bons percentuais nos resultados. Diante disso, de acordo com o modelo de avaliação proposto pelo Tribunal, os gestores e auditores de pessoal da autarquia, tem pleno conhecimento das recomendações de boas práticas de governança e gestão de pessoas e o seu diagnóstico frente às demais organizações públicas. É importante enfatizar também o dever do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) de atender aos requisitos normativos definidos pelo Órgão de Controle Externo, bem como, a necessidade de se estabelecer objetivos e

ações estratégicas que contribuam para a excelência do seu desempenho na gestão pessoas.

Em alusão ao levantamento do TCU, mesmo que os dados indiquem alguma evolução na APF, a situação não se demonstra tão favorável à máquina pública, podendo ocorrer vários eventos negativos decorrentes desta má gestão, tais como: falta de engajamento da força de trabalho; falta de competências requeridas; e desperdício de recursos (TCU, 2018). Ainda, segundo o Tribunal de Contas (2016), a situação identificada nos referidos levantamentos coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminuindo, assim a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos. Haja vista que, em algumas situações, ocorrem os riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público, tudo devido ao baixo nível de aprimoramento de governança de pessoas e de disseminação no setor público.

A “governança de pessoas” é uma área em construção acadêmica e ainda é julgada como um dos grandes desafios atuais para a administração pública. (Martin et al., 2016). Nesse sentido, vale destacar que já há estudos sobre as estratégias de gestão de pessoas e de governança, porém é necessário mais aprofundamento acerca do tema.

Diante do exposto, identificou-se o problema relacionado a estruturação organizacional de acordo com as diretrizes propostas pelo Tribunal de Contas da União no que se refere às boas práticas de Governança no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), cujo índice indicativo no relatório 2018 e 2022, aponta a necessidade de adequações nas questões relativas à governança de gestão de pessoas. Posto isto, esta dissertação parte da seguinte questão-problema: Quais são as práticas adotadas pelo Cade na Gestão de Pessoas, numa demonstração da boa governança?

Tal questão é relevante e oportuna, considerando as crescentes demandas por transparência, eficácia e responsabilidade nas organizações públicas. As recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) servem como um marco importante para a reformulação das práticas de governança, especialmente em termos de gestão de pessoas. A resposta para essa questão poderá contribuir para

disseminar o conhecimento acerca das boas Práticas de Governança em gestão de pessoas na Administração Pública Federal.

1.4 JUSTIFICATIVA

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa se justifica pela necessidade contínua da discussão acerca da evolução dos mecanismos de governança na Administração Pública, no qual está inserida a gestão de pessoas. Este trabalho se alinha diretamente com a linha de pesquisa em Planejamento e Políticas Públicas, uma vez que aborda a implementação e a avaliação de práticas de governança no âmbito da gestão de pessoas dentro de uma autarquia federal, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. A pesquisa explora as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e sua incorporação para melhoria da governança e a gestão de pessoas, elementos essenciais para o planejamento estratégico e a implementação de políticas públicas eficazes. Através deste estudo, contribui-se para a compreensão de como o desenvolvimento e a transparência das práticas de podem influenciar positivamente a eficiência operacional e a eficácia das políticas dentro das organizações públicas, destacando a importância da gestão de pessoas como um pilar central na otimização dos serviços públicos e na promoção de uma administração pública mais responsiva e alinhada com os objetivos de desenvolvimento e bem-estar social.

Em termos acadêmicos e profissionais, a pesquisa ora apresentada pode contribuir para que os gestores públicos atuem em consonância com os interesses da organização, atendendo custos e riscos mínimos, além de contribuírem para aprimoramento da gestão de pessoas (TCU, 2014). Além do que, o resultado da pesquisa pode ter impactos positivos sobre a temática de governança de pessoas nas organizações estudadas, possibilitando, conseqüentemente, uma melhor prestação de contas da área de gestão de pessoas (IBGC, 2009).

Desta forma, obrigações como a exigência de redução de gastos, a necessidade de profissionalização na gestão e a qualidade da prestação de serviço apontam a necessidade de estudos e aprimoramento da governança de pessoas,

com foco no alcance dos resultados organizacionais (Souza, 2017), esclarecimentos estes que esta pesquisa busca apresentar.

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada nesta pesquisa envolve uma abordagem bibliográfica e documental, enquadrada tanto como exploratória quanto como descritiva. Como uma pesquisa bibliográfica, foi realizada uma revisão sistemática de literatura que incluiu a busca em bases de dados acadêmicas como SciELO, Periódicos CAPES, Google Acadêmico, Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações BDTD, dentre outras, para coletar publicações pertinentes, incluindo artigos científicos, teses e dissertações. Este processo permitiu a compilação de uma fundamentação teórica e metodológica robusta, focando na recuperação de conhecimentos previamente sistematizados em administração pública e governança. Além disso, a pesquisa documental desempenhou um papel crucial, analisando documentos oficiais e relatórios de gestão do Cade, tanto como as legislações e documentos normativos do TCU, proporcionando uma compreensão mais profunda e contextualizada do estado atual das práticas de governança de pessoas na autarquia.

Para o tratamento dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que permitiu a interpretação sistemática e detalhada dos documentos e textos coletados. Esta técnica se mostrou particularmente útil para extrair tendências, categorias e relações de sentido dos dados qualitativos. A análise foi apoiada por ferramentas qualitativas que permitiram uma compreensão mais rica e detalhada das percepções, opiniões e experiências relacionadas à governança de pessoas no Cade. Esta abordagem metodológica não apenas facilitou a identificação de boas práticas de governança em gestão de pessoas, como também apresenta algumas recomendações para o aprimoramento das estratégias de gestão de pessoas na autarquia, alinhando-as com os padrões recomendados pelo TCU e as necessidades organizacionais.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa encontra-se dividida em seis capítulos que se interligam de modo, de modo coeso e que possibilitam a análise interrelacional 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.

O capítulo inicial é composto de introdução, delimitação teórica, do problema a ser respondido por meio da pesquisa, e dos objetivos que se pretende alcançar por meio da pesquisa. Ao final, são apresentadas as justificativas teóricas e práticas no que se refere à pesquisa, e as escolhas metodológicas que possibilitarão a responder à pergunta problema que se concretiza na pacificação do alcance dos objetivos que compõem o objeto de pesquisa. Já o segundo capítulo versa sobre o referencial teórico, por meio do qual foram 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 os demais capítulos temáticos estão mutuamente interligados.

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 é realizado a discussão dos resultados. Por fim, no sexto capítulo, são feitas as considerações finais do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção 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: administração pública; governança pública; governança e boas práticas; políticas públicas, governança e gestão de pessoas.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo é apresentada uma breve abordagem sobre o Estado e Governo, bem como são abordados os temas relativos a Administração Pública, que envolvem a *New Public Management* ou nova gestão pública e o modelo gerencial. Depreende-se que estes temas são necessários para o embasamento da pesquisa, pelo fato de que propiciam a compreensão sobre a governança e governança na gestão de pessoas como boas práticas na Administração Pública no Brasil.

Após significativas reformas administrativas nas últimas décadas, o alcance de metas econômicas e sociais dependem da capacidade institucional da administração pública de formular, implementar e monitorar efetivamente políticas públicas com vistas ao desenvolvimento nacional (Camões, 2014). A adoção de práticas gerenciais, anteriormente, restritas ao setor privado toma força na administração pública como resposta para uma sociedade que exige, cada vez mais, a prestação de um serviço com qualidade. As organizações públicas têm procurado alinhar ações e atividades de suas diversas unidades e áreas em torno de objetivos e metas (Kaplan; Norton, 2006).

De acordo com Landin (2018, p.14), a Administração Pública tem sido, constantemente, cobrada pela sociedade por uma prestação de serviços mais eficientes. Em resposta a estes anseios surge uma administração em que o cidadão é o ponto central e são adotadas práticas gerenciais oriundas do setor privado na busca de melhorias na qualidade de seus serviços. Para Abrucio (1997), a Administração Pública é definida como o conjunto harmônico de princípios jurídicos,

que regem órgão, agentes e atividades públicas, para realizar os fins desejados pelo estado. Sob outra perspectiva, Vieira (2008), aponta que a Administração Pública é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos humanos, financeiros e materiais de uma organização, de modo a alcançar objetivos com eficácia, eficiência e efetividade, traz uma definição mais gerencial.

Nos últimos dez anos, a relação entre o Estado e a sociedade passou por transformações significativas. Consequentemente, a administração pública teve que se reorganizar para equilibrar eficiência, competitividade e desenvolvimento econômico com aspectos de bem-estar da sociedade (Silva & Vicentin, 2018).

É preciso levar em consideração a pressão da sociedade pela prestação de serviços de melhor qualidade, as organizações públicas passam a adotar políticas e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, ao definir a gestão de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos (Brasil, Decreto Federal, 2006). A Constituição Federal de 1988 garantiu aos cidadãos o direito de participar e exercer o controle sobre a administração pública (Pascoal e Oliveira, 2019).

Todavia, foi somente em 1995, já no então governo de Fernando Henrique Cardoso, que as reformas se transformaram em ganhos de escala foram implementadas, com a reorganização do serviço público e no desenvolvimento de uma agenda de reforma administrativa. (Filgueiras, 2018), tendo como propósito aumentar a capacidade de autonomia, independência e transparência do Estado, na busca por uma gestão mais eficiente e eficaz.

2.1.1 Nova Gestão Pública

As reformas na administração do Estado, de forma mais abrangente, não são vistas quanto à sua ocorrência, de um modo específico, localizado ou particular, e destinadas apenas a algumas localidades ou sociedades, pois surgem em decorrência de mudanças e fenômenos sociais, econômicos e políticos que, normalmente, atingem vários países e governos, sendo que, o grau de intensidade

das ações, podem variar em função de condições e impactos vigentes em cada um deles (Di Giacomo, 2005).

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). Com a administração pública tradicional desacreditada “a adoção de novas formas de gestão pública significa o surgimento de um novo paradigma no setor público” (Hughes, 2012, p. 01).

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, circunstâncias específicas, culturais e sociais, podem até retardar em alguns países a implementação de determinada reforma que, em um tempo certo, é adotada em países desenvolvidos e somente depois pode vir a ser implantada nos países em desenvolvimento. Mesmo que não haja cronologia temporal igual para as reformas da administração pública em todos os países, as mudanças do processo reformista tendem a ocorrer, mais cedo ou mais tarde, em razão do processo de globalização tecnológica mundial.

A despeito do, modelo de gestão que tenha obtido êxito no passado, infere-se que este não terá o mesmo efeito ou garantia na atualidade. Por conseguinte, o modelo que seja considerado adequado para hoje, poderá não ser mais adequado em futuro próximo. Países, processos e pessoas estão em constante mudança em função das transformações nas organizações e no mundo.

De acordo com Bevir *et al.* (2003), o movimento de transformação do setor refere-se à administração e não à política, sendo direcionado para a avaliação de desempenho e eficiência, além de possuir o propósito de desagregar a burocracia

existente nas organizações públicas, 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 liberdade para administrar.

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); Santos (2018), p. 58).

O PDRAE³ 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). De acordo com Bresser-Pereira (2000), 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. Ainda 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.

Para Rhodes (1996), a Nova Gestão Pública é a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no

³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

setor público. Entretanto, Bevir (2010), observa que a *New Public Management* foi uma forma de pensar prevalecente nos Estados Unidos entre as décadas de 1980 e 2000, que afirmava serem necessárias reformas em direção ao mercado para o Estado melhorar seu desempenho. 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. 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, p.52).

Bresser-Pereira (2002), a nova gestão pública foi uma resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX: globalização e a democracia. Além do mais, com o surgimento de novos conceitos ocorridos para combater práticas antigas, como a substituição do modelo burocrático, centrado em si ou seus formalismos, pela NGP, evidencia uma abordagem mais gerencial, trazendo uma melhor definição de responsabilidades e a busca da utilização dos recursos públicos de forma mais seletiva e criteriosa.

Hood (1991), aponta que a identificação das propostas para a administração pública, harmoniza com sete elementos: 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).

Nesse cenário, conforme destacado por Bresser-Pereira (1996), 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. Na área da literatura científica, Bresser-Pereira (2001), identifica que existem dois modelos de administração pública, anteriores à Nova Gestão Pública, um é o Patrimonialismo e o outro o Burocrático, no primeiro, sua origem remonta ao período imperial, identificado pela prática de gestão que desconhece a divisão entre as esferas pública e privada, por parte dos administradores, resultando em personalismo do público como se privado fosse; já no segundo, surge na década de 40, e traz o formalismo para, exatamente, profissionalizar e impessoalizar o setor público, estabelecendo normativos com procedimentos, para inibir a corrupção e garantir a neutralidade nas ações públicas (Nunes, 2010).

Nos anos 90, tem início a introdução em larga escala das tecnologias da informação e comunicação, instrumentos que alteraram significativamente as formas de organização e execução dos trabalhos na área pública, desde os níveis mais modestos de atuação até os setores de conhecimento mais especializados, em um cenário internacional permeado de restrições fiscais, recessão econômica, competição global e uma maior pressão da sociedade por eficiência na área governamental, fomentaram o surgimento do gerencialismo (Di Giacomo, 2005).

Justen Filho (2002), lembra que:

[...] 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).

A partir do novo modelo da NGP tem-se então maior qualificação na administração do Estado, é quando então, ocorre mais investimento por parte da própria Administração Pública na busca pela profissionalização de sua própria administração, com intuito de melhorar e aumentar a eficiência, a redução de custos, o foco voltado para resultados e o aumento da produtividade, resultando na melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade, isto é, os seus principais clientes, que são os cidadãos. Contudo, para Matias-Pereira (2010), a administração pública

deve ser entendida como todo o sistema de governo e o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos.

Na percepção de Bresser-Pereira & Spink (2006), o objetivo da NGP é a construção de um Estado democrático para responder às necessidades da população, e uma prestação de contas que possibilita a fiscalização de desempenho das atividades dos burocratas e políticos. Ao longo de várias décadas, o Brasil teve reformas legislativas e administrativas que modificaram o funcionamento do Estado como do aparelho estatal e, conseqüentemente, a prestação de serviços públicos aos cidadãos. Para Lourenço (2016):

(...) No contexto brasileiro, verificou-se a evolução da Gestão Pública por meio de três modelos distintos, o modelo patrimonialista, decorrente dos estados absolutistas do século XVIII, vingou no país com o chamado Estado Oligárquico de 1889 até 1930, caracterizado por centralização, nepotismo, corrupção e a ideia de controle do órgão público por parte dos soberanos. Em oposição a este modelo surgiu o modelo burocrático estatal, iniciado em 1930 no governo de Getúlio Vargas com o objetivo de acabar com a corrupção, era caracterizado pela impessoalidade, profissionalização, hierarquia funcional e pelo formalismo. Na década de 1990 operou-se no Brasil a migração do modelo burocrático para o modelo gerencial público, segundo o qual “o Estado não é mais prioritariamente um produtor de bens e serviços, mas um regulador da economia e da sociedade, tanto no aspecto econômico como em outras questões sociais relevantes” (Lourenço, 2016, p. 41).

Bresser-Pereira, Costa (2002), ressalta que, a primeira ideia de uma reforma gerencial do Estado Brasileiro, foi proposta pelo Decreto-Lei 200/67, mediante a divisão da administração pública em duas estruturas: uma a administração direta, de perfil burocrático, marcadamente centralizada e rígida; e a outra, a administração indireta, de perfil gerencial, ou melhor, de formato descentralizado e com menor dependência normativa do Estado. Ainda segundo o autor, a Reforma Administrativa de 1967 apresenta características que também foram utilizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tais como: ênfase na descentralização, proporcionando autonomia às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, em geral, toda a administração indireta. Tendo como princípio norteador a eficiência. Bem como, apresentando os traços balizadores da terceirização de serviços. (Bresser-Pereira, 1998, p. 237-270.)

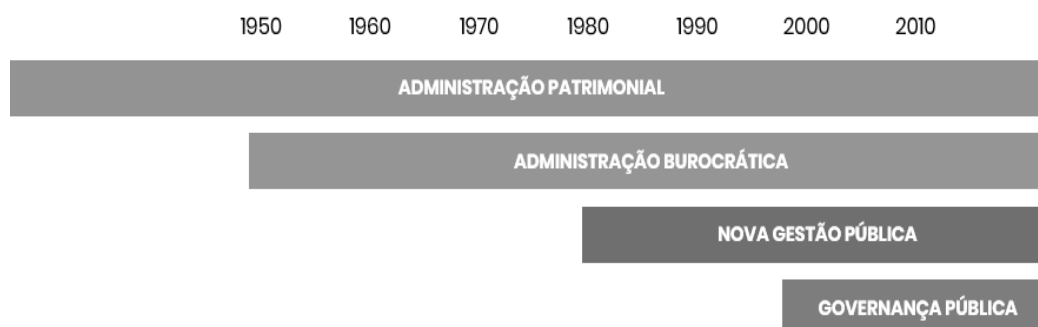
Para Meza (2016); Andion (2012), existe uma quarta reforma denominada o Novo Serviço Público (NSP), decorrente de discussões sobre as reformas da administração pública brasileira ocorridas na metade dos anos 1990, devidamente respaldada em teorias democráticas e na cidadania para repensar o modelo de gestão pública. Desse modo, é possível traçar uma distinção entre os modelos (burocrático, gerencial e colaborativo) com base na forma de tratamento ao cidadão. No modelo burocrático, o cidadão assume um novo papel, sendo de chamado de usuário dos serviços públicos.

Angelis (2015), aponta que:

(...) no modelo gerencial, por sua vez: (...) os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público com máxima eficiência. Sob o guarda-chuva do modelo NSP, os cidadãos são chamados de parceiros ou stakeholders, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e de coordenação (Angelis, 2015, p.32).

Os modelos adotados na Administração Pública ao longo dos anos, foram sendo construídos e amadurecidos, partindo um modelo de Administração Patrimonial, do século passado, já na década de 1980-1990 predomina a Nova Gestão Pública (NGP) que predominou juntamente com a Administração Burocrática. No final do século XX, nasce um novo modelo denominado de Governança Pública, esse modelo surge na expectativa de quebrar velhos paradigmas e transformar a Administração Pública Brasileira, tendo como foco a parceria entre os entes públicos e sociedade civil. Contudo, vale destacar que essa evolução não ocorreu de forma sequencial. Muito embora, alguns modelos tenham sido ficados pelo caminho, diversos aspectos desses modelos ainda persistem na Administração Pública atual, com fortes influências no modelo atual.

Figura 1 -Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública



Fonte: MEULEMAN, L. – Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. Physic-Verlag, Heidelberg, 2008. Glaucio Neves, Aluísio Guimarães e Avilton Júnior. (2017).⁴

2.2 GOVERNANÇA

A raiz da palavra governança vem do vocábulo grego que significa direção (Peters 2013). Por conseguinte, seu principal significado, associa-se a direção da economia e a sociedade visando objetivos coletivos (Peters, 2013).

Deste modo, em relação ao tema da governança, trata-se sobretudo, das várias formas de se exercer o controle sobre alguma ação ou objeto, por quem é detentor de poder ou autoridade sobre eles.

A governança (*governance*), partindo de uma perspectiva econômica, tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (Withley, 1996). As pesquisas mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na teoria de custos de transação (Williamson, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (Meyer; Rowan, 1992). Todavia, Bizerra, Alves e Ribeiro (2012), indicam que a governança teve sua implementação iniciada no setor privado sob a chancela de governança corporativa que, a separação entre a propriedade e a gestão das empresas, principalmente as de grande porte, e a preocupação com os investidores, se constituiu a principal causa da atenção necessárias à boa gestão das empresas.

Do ponto de vista de Bovaird e Löffler (2003), as definições para o termo governança são orientadas por diferentes contextos e formas, com característica peculiar de (in) definição, possibilitando uma quantidade significativa de estruturas conceituais na literatura, não necessariamente convergentes. Bresser-Pereira (1998, p. 78), ressalta que só “existe governança em um Estado quando seu governo tem

⁴ NEVES, Glaúcio, *et. al.* Um novo Modelo de Administração Pública. Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/p/um-novo-modelo-de-administracao-publica/>. Acesso em: 20. abr.2024.

as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma” Governança é, então, “a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas”. De modo que, entende-se que essa capacidade é dada pelas instituições, estruturas e mecanismos disponibilizados pela busca por uma maior efetividade das políticas públicas.

Camões (2014), destaca que a administração pública se tornou objeto de reformas significativas nas últimas décadas em diversos países, cuja concretização de metas econômicas e sociais dependem da capacidade institucional da administração pública de formular, implementar e monitorar efetivamente políticas públicas visando o envolvimento nacional. Assim sendo, questões relacionadas aos problemas de práticas inadequadas, e o desrespeito aos princípios da governança seja em qual meio for, geram algumas dúvidas sobre o papel da área de gestão de pessoas nas práticas de governança em gestão de pessoas.

No entanto, para Jordan (2014), Spanhove & Verhoest, (2007), o termo governança está relacionado com procedimentos associados à tomada de decisão, ao desempenho eficiente dos objetivos estabelecidos, ao controle das organizações e ao modo aberto de comunicação e responsabilização para com os stakeholders. Enquanto, para Peter (2012), a governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos. Bresser-Pereira, Spink (1998), caracterizam a governança como a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Paines, Aguiar e Pinto (2018), corroboram que, são mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança é como um sistema pelo qual as organizações são direcionadas, monitoradas e controladas, envolvendo conselhos administrativos, diretoria e órgãos de fiscalização de controle das partes interessadas para otimização dos objetivos organizacionais. Consequentemente, as boas práticas da governança convertem-se em orientações objetivas, alinhando os interesses para a qualidade da gestão na organização, sua

longevidade e o bem comum (IBGC, 2009). Além do mais, a origem da governança está fortemente relacionada com o momento em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a ser conduzidas por terceiros, a quem foi delegado autoridade e poder para administrar os recursos e os negócios pertencentes aos proprietários (Brasil, 2014).

Muito embora, a Governança tenha surgido como termo associado às corporações privadas, foi somente no final dos anos de 1980 que alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC), estenderam e adaptaram suas práticas ao setor público (Cavalcante; Luca, 2013).

Devido a necessidade de novas sistematizações econômicas e políticas que tornassem o Estado mais eficiente, além das diversas crises pelas quais o Estado passa, tem-se início a inserção do tema da governança que, inicialmente esteve voltada apenas para o setor privado, passa a ser adotada no setor público. Matias-Pereira (2008), ressalta, que a ideia de governança (*governance*) passou a ser utilizada pelo Banco Mundial como proposta ao que a entidade identificava como problemas de má governança em países em desenvolvimento, no fim dos anos 1980.

Nesse sentido, presume-se que a definição de governança tem sua relação com o exercício da gestão de uma sociedade, isto é, envolve a capacidade de um governo para definir, implementar e cumprir políticas e funções, conforme apontado por (Diniz, 1995). Ainda segundo o autor, a expressão *governance* surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” para o autor a partir dessa preocupação, houve o deslocamento do foco e da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995, p. 400).

É somente, a partir do século XXI, que o tema da governança ganha maior notoriedade, popularizando-se nos Estados Unidos da América na década de 1980,

quando vários investidores não concordavam como as grandes corporações administravam os interesses dos acionistas. Em razão dos vários escândalos financeiros protagonizados pelas grandes corporações norte-americanas de capital aberto ficaram sendo conhecidas no mundo inteiro, permitindo o surgimento da lei Sarbanes-Oxley Act (SOX). A partir de 2002, novas regras contidas nessa lei surgiram nos Estados Unidos, patrocinadas pelos congressistas Paul Sarbanes & Michel G. Oxley (Sousa; fraga, 2004; Fernandes; Abreu, 2006; Weill; Ross, 2004).

Os conflitos de agência foram motivados pela falta de transparência e por gestões fraudulentas executadas pelos gestores dessas organizações no momento da tomada de decisões econômico-financeiras. A falta de ética e de transparência por parte dos gestores é responsável por falências de empresas pelo mundo. Por outro lado, dada a necessidade de financiamentos das atividades empresariais, as organizações que utilizam princípios e boas práticas de governança corporativa têm seus papéis mais valorizados no mercado internacional e possuem a preferência por parte dos investidores (Portela, 2008, p.42).

Além do mais, Bovaird e Löffler (2009), tratam a cooperação entre o governo e *stakeholders* como o principal desafio para se alcançar uma “boa governança”, no entanto os problemas de assimetria informacional abordados pela Teoria da Agência são obstáculos a serem superados. Jessop (1997), destaca o pensamento do filósofo e economista Friedrich Hayek que argumentava, que já na década de 1940, o mecanismo de mercado era a melhor forma de governança econômica. Ou seja, ela surge devido à necessidade da tentativa ou da esperança de redução do risco e da complexidade inerente de governar e controlar os fenômenos e os eventos do mundo real, naturalmente, necessário e constante. Consequentemente, a governança seria um meio de mudança de uma complexidade desestruturada para uma complexidade estruturada, mesmo não sendo controlar as possíveis variáveis com seus efeitos da simplificação e estruturação pretendidas.

Para o Banco Mundial (1994), a boa governança é sintetizada por processos transparentes de elaboração de políticas, uma burocracia profissionalizada, um braço executivo do governo responsável por suas ações, uma sociedade civil forte e atuante nos assuntos públicos e todos se comportando sob o estado de direito. Para

o Banco Mundial (BM), a governança é definida como o modo de o poder exercer o desenvolvimento na administração dos recursos econômicos e sociais. Para Banco Mundial existem quatro componentes fundamentais de governança são eles: Gerenciamento do setor público; *accountability*; estrutura legal para o desenvolvimento (leis sobre direito de propriedade, falência, bancos, concorrência e o estabelecimento de órgãos reguladores); transparência e informação.

Conforme Cavalcante e Luca (2013), o controle dos recursos e sua gestão pela Administração Pública se configura como um potencial problema de agência, já que não há segurança sobre o alinhamento de interesses das partes. Para facilitar a convergência de interesses e transmitir segurança aos proprietários quanto aos resultados da gestão pública, podem ser utilizados mecanismos de Governança aplicados ao setor público.

Na perspectiva de Bovaird e Löffler (2003), as definições para o termo governança estão orientadas por diferentes contextos e formas, com característica peculiar de (in) definição, possibilitando uma quantidade significativa de estruturas conceituais na literatura, não necessariamente convergentes. O termo governança se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização (públicas ou privadas/formais ou informais), sistema, território etc. (Bevir, 2012, p.1).

Por outro lado, para Rhodes (1996), é o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões. Um aspecto importante relacionado ao assunto da governança, relaciona-se com o fato da necessidade não a confundir ou restringi-la somente ao governo (aqui entendida como a organização do setor público responsável pela direção política do Estado). Contudo, Chhotray e Stoker (2009), observam que a governança está associada às regras de tomada de decisão coletiva em ambientes de múltiplos *stakeholders*, sem a existência de um sistema de controle formal de estabelecimento dos termos de relacionamento entre os atores envolvidos. Assim sendo, é compreensível que, a governança acabe sendo definida

como ferramenta, estratégia e relacionamento utilizados pelos governos para ajudar a governar (Bell; Hindmoor, 2009, p. 02).

Para a OCDE, (1999); Cadbury, Committee, (1992); Shleifer, Vishny, (1997), a governança está centrada nos processos de direção e controle das organizações, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus integrantes, as regras e procedimentos para tomada de decisão e a definição dos meios para alcançar os objetivos e os instrumentos para controlar o desempenho. Ezzamel; Reed (2008), apontam que independentemente das diferentes definições teóricas, é possível alinhar o entendimento sobre governança, a partir do campo da administração, em três perspectivas epistêmicas, indicando que o entendimento sobre o termo governança não depende apenas do campo de estudo do pesquisador, mas principalmente da comunidade epistêmica à qual se afilia, destacando não apenas uma pluralidade conceitual, mas também filosófica. Soares Júnior *et. al.* (2022), afirmam que a governança é um dos gêneros de administração mais recentes, e que ainda está em construção e, que necessita de mais esforços e estudos acadêmicos para melhor defini-lo. Além do mais, a aplicação da governança na prática, só ocorre quando há formulação de políticas e normas organizacionais para a definição de princípios, além dos mecanismos e práticas, que geralmente recomendados pelos códigos de governança corporativa, ou até mesmo, dispositivos legais.

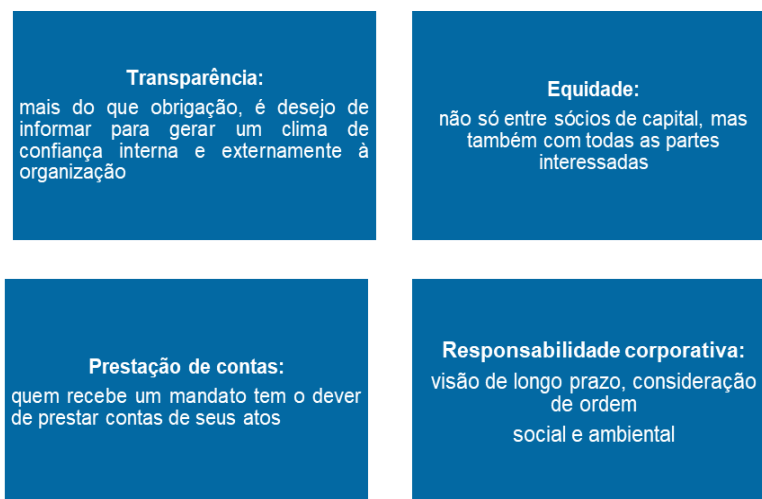
Peters e Pierre (1998), avaliam que como qualquer outro modelo de serviço público, a governança é derivada da cultura política na qual ela está incorporada. A emergência de esquemas de governança em determinado país deve ser considerada em relação a natureza histórica da administração pública e das relações entre Estado e sociedade desse país.

Em 2005, a OECD elaborou um conjunto de diretrizes não obrigatórias de melhores práticas em governança corporativa para empresas estatais, acordadas internacionalmente e como complemento do documento que apresenta os Princípios de Governança Corporativa da OECD de 2004. Dez anos depois, em 2015, essas diretrizes foram atualizadas, nelas constam recomendações aos governos sobre como garantir que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e

responsável. Nesse sentido, direcionado as empresas onde o Estado é controlador, ou seja, empresas estatais, a OECD elaborou as diretrizes para práticas de governança a partir dos princípios definidos para o setor privado, com as devidas adaptações setor público, sem esquecer das especificidades que envolvem a Administração Pública. Diretrizes essas que são: Justificativas para a propriedade estatal; o Estado na qualidade de proprietário; as empresas estatais no mercado; tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores; relação com partes interessadas (*stakeholders*) e responsabilidade empresarial; transparência e divulgação (*disclosure*); responsabilidades dos conselhos de administração das empresas estatais (OECD, 2015).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2015), publicado pelo IBGC, trata dos fundamentos e práticas referentes aos órgãos que compõem o sistema de governança das organizações (sócios, conselho de administração, diretoria e órgãos de fiscalização e controle), além de padrões de conduta e conflito de interesses, além de enfatizar que os fundamentos e as práticas se aplicam a qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou tipo de controle, respeitada as devidas peculiaridades.

Figura 2 – Princípios Básicos de Governança



Fonte: Autoria própria, baseado no Código de Melhores Práticas (2015).

Batista (2016), destaca que:

A abordagem conceitual da governança no setor público se assemelha à visão do tema no mundo corporativo, no entanto, agora os investidores e acionistas são substituídos pela própria sociedade, que assume o papel de principal da teoria da agência e deve exigir nesse papel, a exemplo dos investidores/acionistas das empresas no mundo corporativo, que os dirigentes e servidores públicos (agentes), além de zelar e proteger o patrimônio público (Estado), apresentem resultados que atendam os interesses dela (sociedade), além de continuamente prestarem contas das ações realizadas e resultados obtidos. (Batista, 2016, p.36).

O Estado é visto como uma “sociedade política que, assim como a empresa, deve ser perene e sustentável visando sempre à promoção do bem comum e ao desenvolvimento de seu povo”. Por conseguinte, os recursos oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e de empresas devem direcionar seus esforços e bens para a prestação de serviços à população e a produção do bem comum (Oliveira *et al*, 2013, p.91).

Muito embora, ainda que haja muito a ser feito para melhoria do setor público brasileiro, a legitimação de modelos mais estratégicos de gestão e governança, podem contribuir significativamente para uma gestão governamental mais transparente.

2.2.1 Governança Pública

A Constituição Federal de 1988 sagrou o Brasil como um Estado Democrático de Direito alicerçado em cinco fundamentos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Ainda que o texto constitucional tenha passado por várias alterações desde que entrou em vigor, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insertos no caput do artigo 37, como norteadores da atividade estatal, ainda prevalecem (Brasil, 1988).

A administração pública pode ser considerada como “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Em vista disso, a

administração pública deve buscar alcançar sua finalidade em rigoroso cumprimento ao texto constitucional. (Moraes, 2003, p.10).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garantiu aos cidadãos o direito de participar e exercer o controle sobre a administração pública (Pascoal & Oliveira, 2019), contudo somente em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que foram implementadas reformas que resultaram em ganhos de escala, na reorganização do serviço público e no desenvolvimento de uma agenda de reforma administrativa (Filgueiras, 2018).

Para Abrucio (1997), a Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos, que regem órgão, agentes e atividades públicas para realizar os fins desejados pelo Estado. Por outro lado, Vieira (2008), observa que esse assunto é muito abrangente, pois conforme o autor a Administração Pública tem papel, o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos humanos, financeiros e materiais de uma organização, de modo a alcançar os objetivos com eficácia, eficiência e efetividade. A visão do autor é mais gerencial como é possível observar.

Rech Filho (2004), lembra que a relação entre o Estado e o cidadão é muito mais complexa do que entre a empresa privada e seu cliente. Para o autor o papel do cidadão vai muito além de cliente, pois está mais próximo de acionista que contribui para a manutenção do Estado, dessa forma assume os direitos de intervir nas decisões para o estabelecimento das políticas públicas e de cobrar transparência dos gestores públicos. Cabendo ao cidadão no contexto de governo detentor do poder atuar como peça-chave. Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e política. (Matias, 2010, p. 113).

A governança pública significa um modelo de gestão no qual se fortalece cada vez mais a cooperação entre cidadãos, empresas e outras entidades da sociedade civil na condução das ações do estado, os autores consideram ainda que, a governança pública pode ser uma ferramenta no controle da corrupção, responsabilização dos gestores e melhoria da eficiência no uso do dinheiro público. Ainda segundo os autores, do ponto de vista da ciência política a governança

pública está associada a uma mudança de gestão política. Ou seja, trata-se de uma tendência de se recorrer cada vez mais à autogestão no campo social, econômico e político, e a uma nova composição de formas gestão daí decorrentes. (Kissler; Heidemann, 2006).

Ocorre que nos dias de hoje, percebe-se a necessidade de avanços para um modelo no qual a governança pública torne-se o fundamento da gestão pública. Neste sentido, Dias (2012) pontua as características dos modelos de gestão incluindo a governança pública, o que permite identificar as suas vantagens em relação aos modelos burocrático e gerencialista. No Quadro 1 observa-se os movimentos tradicionais da Administração Pública e as características da Governança Pública.

Quadro 1 - Movimentos tradicionais da Administração Pública

Características	Burocrático	Gerencialista	Governança Pública
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsabilidade (administrar o público para o público)
Relação com o ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado.	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i> .
Processo de <i>Policy Making</i>	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político.	Distinção superada: reunificação entre política e administração
Funções administrativas	Controle e previsibilidade.	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação

		instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional)
--	--	---	--

Fonte: Adaptado de Dias (2012), Santos; Silva;Castro (2018).

Evidentemente a governança pública configura uma nova postura para governar, em que há maior participação, maior cooperação e uma descentralizador que passa a ter uma relação mais aberta com o ambiente, além dos mecanismos adotados para gestão que são mais democráticos. Segundo Bogoni *et al.*, (2010), as práticas de governança pública nos últimos anos, se fortificaram no ambiente brasileiro, justificando a crença de que de boas práticas de Governança Pública incentivam o uso eficiente dos recursos públicos.

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. Em relação a administração pública, a relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes). (Bogoni (2010), Teixeira e Gomes (2019).

De acordo com Sechi, (2009):

(...) no modelo burocrático o cidadão é visto como usuário dos serviços públicos, e no gerencialismo, como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas. Por outro lado, sob a ótica da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são parceiros ou *stakeholders*, “com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação. (Sechi, 2009, p. 363).

De todo modo, a governança pública é um sistema que envolve não só ferramentas, mas também práticas e processos que possibilitem a participação das pessoas nos trabalhos do governo, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão (Bingham; Nabatchi; O’leary, 2005), diante destas circunstâncias, duas questões se destacam: a prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência. Para Bizerra (2011), a transparência e *accountability* possibilitam um maior controle e acompanhamento da gestão pública e minimizam conflitos de interesses entre gestores e a população.

Cruz; Ferreira (2008) ressaltam que:

(...) governança se caracteriza como um dos principais requisitos para uma gestão democrática, a transparência no setor público depende do grau e da forma como se dá o acesso aos usuários da informação. É atribuído valor à informação não só pela quantidade que é fornecida, mas pela sua utilidade e pela compreensão que o usuário tem da mesma. As informações disponibilizadas, além de compreensíveis aos usuários, devem ser “capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas. (Cruz; Ferreira, 2008, p.1-14).

Nargesian e Esfahani (2011), destacam que a responsabilidade com as contas públicas, vem se tornando um assunto recorrente na literatura da governança. A preocupação e o grande interesse pela questão da prestação de contas justificam-se pelo “novo ambiente de governança”, onde os meios tradicionais de controle do governo já não se aplicam plenamente. Além do mais, deve-se atentar as transformações que vem ocorrendo entre os mecanismos tradicionais de prestação contas. No quadro 2 - os tipos de Governança, segundo alguns autores da área.

Quadro 2 – Tipos de Governança

Tipos de Governança	Autores	Descrição
Administrativa	Osborne (2010)	Cuida do uso efetivo da Administração Pública e sua transformação para que possa dar conta das complexidades do Estado moderno
Boa	Leftwich (1993) e Rhodes (1997)	Cuida da edição de normas de Governança Social, Política e Administrativa, oriundas de organizações supranacionais como o Banco Mundial
Compartilhada ou democrática Comunitária	PNUD (2018); Brow (2003) Bevir (2013)	Estado atua de forma responsável e transparente, busca a solução pacífica dos conflitos e permite a participação dos cidadãos e demais atores sociais nas decisões públicas Os cidadãos enfrentam os problemas mediante associações autônomas, e não por entidades sustentadas pelo Estado Os agentes estatais atuam conjuntamente com cidadãos para decidir, prestar e supervisionar serviços que são ofertados às comunidades
Coprodução	Bevir (2013)	Envolvimento dos cidadãos na produção dos serviços públicos
Coprodução	Elinor Ostrom (1999) Parks et. al (1999)	
Corporativa	Bovaird (2005) Cornforth (2003)	Lida com os sistemas e processos internos que proporcionam orientação e responsabilidade para as organizações

De Contratos		Ocupa-se da Governança dos Contratos na prestação de serviços públicos
	Kettl (1993 e 2000)	
De políticas públicas		Preocupa-se com o modo pelo qual as elites e as redes de políticas dialogam para construir e gerir as políticas públicas
	Osborne (2010)	
De rede		Avalia como as redes interorganizacionais auto-organizadas atuam, com e sem governo, para prover os serviços públicos
	Rhodes (1997)	
	Kickert (1993)	
Local		Redes de políticas públicas e sociedade civil exercem função importante nas atividades públicas
	Bovaird (2005)	
Participativa		Viabiliza a participação da sociedade na gestão, mediante diálogo e negociação, tendo como base princípios como igualdade e pluralidade
	Gbikpi e Grote (2002)	O governo usa ferramentas de TIC, para possibilitar que a gestão seja transparente e eficiente, tendo como elemento central de suas preocupações atender as demandas e necessidades do cidadão
Pública eletrônica		
	Bindu <i>et al.</i> (2019)	
		O Estado transfere a execução de serviços para cidadãos que são beneficiários desses
Produção comunitária		
	Bevir (2013)	
Sociopolíticas		Aborda as relações instrucionais gerais da sociedade.
	Kooiman (1999)	

Fonte: Soares Junior; Ferreira; Morais; Silva Nascimento; Oliveira. (2022).

Para Matias-Pereira (2010), Bezerra, Alves; Ribeiro (2012), Diniz (1996), IFAC (2013); Secchi (2010), a despeito das características específicas preservadas, em maior, ou menor grau, todos apresentam aspectos que ressaltam a responsabilização, transparência, valores éticos, capacidade governativa e a participação da sociedade como instrumentos de melhoria dos resultados da política pública. É importante observar que, há uma clara dificuldade de o Estado brasileiro entender que os conceitos de governança e de governabilidade são indissociáveis e complementares por terem um vínculo instável, dinâmico e indissolúvel. A fonte da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, os partidos políticos, as associações e os demais agrupamentos representativos da sociedade. São os grupos sociopolíticos que viabilizam o projeto de Estado e sociedade a ser implantado. (Angelis, p.40,2012).

Para Diniz (1996), a governança é a capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficando claros dois aspectos: (a) governabilidade está situada no plano do Estado; e (b) representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido. Por outro lado, a Gestão é o manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos (Brasil, 2014).

Em contrapartida, o World Bank (2015), compreende que é o funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão. Já a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão (Brasil,2014). Para Santos (1997), há padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais, redes sociais e hierarquias de vários tipos. Contudo, para Anao (2014, p. 7), a boa governança significa fazer com que os trabalhos sejam realizados da melhor maneira possível e com padrão de desempenho sustentável.

Todavia, para Streit; Klering (2004; 2005), Streit (2006), Secchi (2009), Matias-Pereira (2010), Raquel; Bellen (2012), Ribeiro Filho; Valadares (2017), a governança pública como um conjunto de redes, atores e instituições interdependentes que, através de mecanismos de coordenação autônoma, devem alcançar objetivos comuns, visando o bem-estar da maioria. Vide quadro 3 as recomendações do IFAC para governança no setor público.

Quadro 3 – Recomendações para Governança no Setor Público – IFAC

Padrões		
Liderança Código de Conduta Probidade e decoro Objetividade, integridade e honestidade Relacionamento		
Estrutura e Processos Organizacionais	Controle	Relatórios Externos
- Responsabilidade estatutária; - Prestação de contas do dinheiro público; - Comunicação com os stakeholders; - Papéis e Responsabilidades Equilíbrio de poder e autoridade Corpo Diretor O Presidente Não executivos em órgão diretor Diretoria executiva Política de Remuneração	Gerenciamento de risco; Auditoria interna; Comitês de Auditoria; Controle interno Orçamento; Gestão financeira; Treinamento de equipe	Relatório Anual; Uso de padrões de Contabilidade apropriados; Medidas de desempenho; Auditoria Externa

Fonte: Elaboração própria, a partir de IFAC (2001, p. 14).

Matias-Pereira (2010, p. 131), lembra que a emergência da governança pública no cenário nacional ocorre pelas “sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.” Contudo, para Teixeira e Gomes (2019), o processo de redemocratização do país, na década de 1980, fortemente caracterizado por uma pressão popular que urgia por serviços públicos de qualidade, como um fator que potencializou a inserção de aspectos relacionados à eficiência e desempenho no setor público, visando minorar os vícios

históricos referentes ao patrimonialismo e à burocracia da administração pública brasileira, tendo como principal marco a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sanabio; Santos e David (2013), compreendem que a governança pública pode ser entendida também, como “a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, com vistas à eficiência e à eficácia”. Não obstante, Matoso; Coraiola e Roglio (2016), destacam que cada vez mais as organizações buscam maior envolvimento e comprometimento de seus funcionários, porém quando se trata de instituições públicas, ainda existem diversos entraves e modelos antigos de Gestão de Pessoas

2. 3 GOVERNANÇA E BOAS PRÁTICAS NO SERVIÇO PÚBLICO

De acordo com o TCU (2014), a Governança no Setor Público tem sido um grande desafio, para órgãos e Entidades da Administração Pública, buscar melhorar a governança pública, provavelmente é um dos grandes desafios na Administração Pública atual. Além do que é através da governança que vários desafios da atuais poderão ser superados, tal como a manutenção do equilíbrio fiscal, estabilidade monetária, a racionalização dos gastos públicos e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (TCU, 2014, p. 40).

A governança tem a preocupação com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, partindo da premissa de que já existe um direcionamento superior e que compete aos agentes públicos garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência (Brasil, 2014).

Figura 3 - Relação entre governança e gestão



Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014).

Acerca do tema da governança pública, a *International Federation of Accountants* (IFAC)⁵, aponta o desenvolvimento de estudos centrados em mecanismos de governança para o setor público, cujo objetivo era contribuir para a boa governança e a prestação de contas no setor público, com a descrição de princípios de governança e sua aplicação em entidades do setor público. Outrossim, foram definidas práticas de governança abrangendo quatro dimensões: padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Ainda de acordo com IFAC (2001), as práticas de governança devem ser adaptadas de acordo com as características de cada entidade do setor público e a jurisdição em que operam. Como as entidades públicas estão em constantes mudanças, será necessária uma rotina de rever e alterar as práticas de governança (IFAC, 2001).

Segundo Bogoni *et al.* (2010), as boas práticas de governança na gestão pública – com seus princípios de transparência, integridade e prestação de contas – colocam em ação um modelo de Estado voltado para a gestão. Isso porque os gestores públicos têm mais autonomia e responsabilidade na tomada de decisão, com foco no fornecimento de serviços de qualidade a uma sociedade cada vez mais exigente. O IBGC (2015), ressalta que os princípios no setor privado compreendem:

(...) 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

⁵ Organização global para a profissão contábil, compreendendo 180 organizações associadas em 135 jurisdições, representando milhões de contadores profissionais. Disponível em: <https://www.ifac.org/>

recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum” (IBGC, 2015, p. 20).

Assim sendo, para o IBGC, (2015, p.20), os princípios básicos de governança “permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas”, e que “a adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros”. Além do mais, as práticas de governança, exigem constante processo de inter-relação do Estado com a sociedade, vão encontrar mais receptividade e adequação operacional em governos de Estados democráticos. Ou seja, as boas práticas de governança transformam princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e aprimorar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando assim, o acesso a recursos, além de contribuir para a qualidade da gestão da organização.

O emprego de práticas de governança corporativa pelas instituições públicas e privadas já faz parte do atual cenário mundial das organizações, tornando-se um instrumento indispensável para o bom equilíbrio administrativo e das contas públicas, e tomada de decisão pelos gestores.

O Código de Melhores Práticas de Governança, elaborado pelo IBGC (2014, p.14), documento desenvolvido com foco nas empresas, acabou alterando a palavra “empresas” para “organização”, de modo a ser “mais abrangente e adaptável a outros tipos de organização”, inclusive para os órgãos governamentais. Nesse contexto, depreende-se que a governança e suas boas práticas têm aplicação semelhante no setor público e privado, o que torna evidente que as práticas das organizações privadas contribuíram significativamente para a discussão no setor público.

Os princípios definidos como base nas obrigações para o setor público, tem a finalidade de estruturar a governança, assim como as responsabilidades coletivas e individuais dos membros das entidades do setor público. De acordo com os Relatório Cadbury, os três princípios identificados são: transparência, integridade e responsabilização, que foram construídos e redefinidos para refletir o contexto do setor público (IFAC, 2001).

Figura 4 – Três principais Princípios de Governança.



Fonte: IFAC (2001).

Para o IBGE (2015), as boas práticas de governança asseguram a equidade, a transparência e a responsabilidade pelos resultados e pela obediência às leis do país. Isso porque a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações públicas ou privadas às boas práticas. 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).

Desde 2013, o TCU vem conduzindo um levantamento acerca da governança na Administração Pública Federal (APF), com o objetivo de estabelecer o perfil da governança nas organizações. A partir desse levantamento buscou-se fazer um diagnóstico do nível de maturidade nas organizações, além de estimular as boas práticas de governança. Através do Referencial Básico de Governança (2014), ficou estabelecido que a governança no setor público é como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Ao longo dos anos vários fatores contribuíram para que fosse possível chegar ao nível de discussão da Governança na esfera pública como existe hoje, que resultaram no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas. Para Bogoni (2010), é “a responsabilidade de prestar contas, a transparência, a participação, o relacionamento e a eficiência”.

Já segundo o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), boas práticas de governança colaboram para uma gestão coesa, cientes de suas responsabilidades, mantendo o ambiente de trabalho mais harmonioso, mais participativo, visando alcançar as metas traçadas, tanto para a gestão privada quanto para a pública, englobando toda a sociedade.

Além do mais, o TCU (2014), conseguiu identificar mecanismos que foram sendo adotados para a boa governança, sendo estes: liderança, estratégia e controle. Estes três mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos. O TCU, enfatiza que estes três mecanismos de governança estão subdivididos em componentes que possuem 31 práticas de governança pública sujeitos a eles.

Figura 5 - Componentes dos mecanismos de governança do TCU.



Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014).

De acordo com Tribunal de Contas da União, o mecanismo de liderança refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Além do que, ele subdivide-se em quatro componentes subjugados a eles. A liderança é o conjunto de práticas relacionadas aos aspectos comportamentais, como honestidade, capacidade, competência, responsabilidade, motivação. Pessoas com este perfil são consideradas ideais para ocupar os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (TCU, 2014).

Quanto ao mecanismo de Controle Para o Tribunal de Contas da União, compreende características como transparência, prestação de contas e responsabilização. Já o mecanismo de Estratégia para o TCU (2018), a estratégia envolve o relacionamento com as partes interessadas; a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas; o alinhamento entre planos e operações de unidades; e organizações envolvidas na sua execução. Estes mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (TCU, 2014).

Quadro 4 – Componentes e mecanismos de Governança.

Liderança	
Pessoas e competências	
Componente - L1	Prática, que estabelece e dá transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de Administração ou equivalente e da Alta Administração
	Prática, que assegura a adequada capacitação dos membros da Alta Administração; prática, que estabelece sistema de avaliação de desempenho de membros da Alta Administração
	Prática, que garante o conjunto de benefícios (caso exista) de membros de Conselho de Administração ou equivalente e da Alta Administração, com transparência adequada à atração de bons profissionais, com estímulos focados nos resultados organizacionais.
Princípios e comportamentais	
Prática, que adota o código de ética e conduta, com definição dos padrões de	

Componente - L2	comportamento dos membros do Conselho de Administração ou equivalente e da Alta Administração
	Prática, que estabelece mecanismos de controle, com a evitação de preconceitos, vieses ou conflitos de interesse, influenciadores das decisões e das ações de membros do Conselho de Administração ou equivalente e da Alta Administração.
Liderança organizacional	
Componente - L3	Prática, que avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente, no alcance de metas organizacionais
	Prática, que se responsabiliza pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos
	Prática, que assegura, por meio de política de delegação, poderes com capacidade das instâncias internas de governança de avaliação, direcionamento e monitoramento da organização
	Prática, que se responsabiliza pela gestão de riscos e controle interno
	Prática, que avalia os resultados das atividades de controle e os trabalhos de auditoria, se necessário, com a adoção de providências.
Sistema de Governança	
Componente – L4	Prática, que estabelece as instâncias internas de governança da organização
	Prática, que garante o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas
	Prática, que estabelece o sistema de governança da organização, com divulgação para as partes interessadas.
Relacionamento com partes interessadas	
E1 – Estratégia	Prática, que estabelece canais de divulgação de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegura sua efetividade, com as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo
	Prática, que promove a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização
	Prática, que estabelece a relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores
	Prática, que assegura que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização no atendimento ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Alinhamento transorganizacional	
E2 – Estratégia	Prática, que estabelece mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Gestão de riscos e controle interno	
C1 – Controle	Prática, que estabelece o sistema de gestão de riscos e controle interno
	Prática, que monitora e avalia o sistema de gestão de riscos e controle interno, com a eficacidade e a contribuição de melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria interna	
C2 – Controle	Prática, que estabelece a função de auditoria interna; 26ª prática, que prove condições para a auditoria interna independente e proficiente
	Prática, que assegura a auditoria interna com valor à organização.
Accountability e transparência	
C3 - Controle	Prática, que dá a transparência da organização às partes interessadas, com o sigilo, como exceção, nos termos da lei
	Prática, que presta contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i>
	Prática, que avalia a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos
	Prática, que garante a apuração de ofício, de indícios de irregularidades, com a promoção da responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Adaptado de TCU (2014)

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se, que políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos”. Política Pública também, diz respeito, “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (Brasil, 2014b). Que podem se referir então: ao ato de mobilização político-administrativa com intuito de estruturar a alocação de recursos e esforços na tentativa de solucionar dado problema coletivo” (Procopiuck, 2013, p.138).

Segundo Hogwood e Gunn (1990, p.23-24), a política pública é subjetivamente definida por um observador, e é usualmente vista como uma série de padrões de decisões relacionadas, com várias contribuições, além da influência de pessoas, grupos e de organizações. Contudo para Souza (2006), as políticas públicas (PP) são entendidas como a área do conhecimento, tendo a disciplina surgido nos Estados Unidos nos anos de 1950, destituindo o domínio Europeu em que prevalecia uma concentração na análise do Estado e, em suas instituições no

que diz respeito à governança e a área de política pública. Para a autora política pública também pode ser resumida como:

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). 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 (Souza, 2006, p. 26).

Lucchesi (2004), observa que as políticas públicas podem ser entendidas como ações governamentais, que podem ser de caráter direto do Estado na promoção de serviços, ou indiretos na regulação das atividades econômicas, sociais, ambientais, culturais. A avaliação das políticas públicas passou a ser um processo permanente de gestão pública, quando as sucessivas crises econômicas que geraram o aprofundamento da crise do Welfare States passaram a questionar a capacidade do Estado em intervir na realidade social (Trevisan, 2008). Desse modo, presume-se que algumas políticas públicas atravessam diversos governos, obtendo sucesso em sua legitimação, é evidente que, vários fatores como o contato entre as diversas áreas da política, sociedade civil e gestão técnica, tornando evidente a integração dos três eixos e sua relevância para a continuidade de algumas políticas públicas. Enquanto na esfera política, o que predomina é o envolvimento de diversos interesses políticos, dos atores que compõe o legislativo e executivo.

Segundo, Wu; *et. al* (2014):

(...) a percepção limitada do papel dos gestores públicos nas políticas públicas está enraizada nas teorias de administração pública tradicionais, desenvolvidas com base em experiências ocidentais, que têm defendido historicamente uma forte separação entre administração e política, com a última pertencendo exclusivamente à esfera. (Wu, Ramesh, Fritze, 2012, p. 34).

Por outro lado, Morgan (1986), destaca que a organização pode ser entendida como “um padrão de tarefas bem definidas, organizadas de maneira hierárquica por linhas de mando e comunicação definidas com precisão”. Ou seja, quando se aplica ao contexto do Estado: são unidades com objetivos claros e com uma estrutura de autoridade bem definida que domina seus processos. A burocracia de Max Weber, permitiu que a visão centrada sobre as formas hierárquicas de

governo. No entanto, Rhodes (2007), destaca os diferentes aspectos do termo no campo da administração pública: um novo processo de governar; uma condição alterada da regra ordenada; ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Secchi (2017), define *politics* como o sentido da política relacionado à atividade e a competições políticas, segundo autor, a *Policy*, é definida como a dimensão mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. No entanto, para Dias e Matos (2012), a referida dimensão compreende o conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos, e, assim, representar a política como construção do consenso e luta pelo poder.

Capella (2018), considera que os estudos em políticas públicas desde o início foram dedicados à investigação dos problemas enfrentados pelos governos, sendo esse o foco principal do analista no campo de políticas públicas, inclusive, uma das características atribuídas por Lasswell às *policy sciences* era precisamente a orientação aos problemas. Importa, destacar a necessidade de diferenciar as três dimensões da política, que de acordo com Frey (2000), são esboçadas a partir dos seguintes termos em inglês *polity*, *politics* e *policy* (cujo plural é *policies*), diferenciadas por: na primeira (*polity*) se refere às instituições políticas, ou seja, é a ordem do sistema político, esboçado pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-jurídico; a segunda (*politics*) está relacionada aos processos políticos, que são constantemente conflituosos quanto à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; finalmente a terceira (*policy*) que compreende os conteúdos concretos da política, em outras palavras, atua com os arranjos dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas.

De acordo com Secchi (2017), Dias e Matos (2012), o termo é entendido como ação do governo e constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade.

Souza (2006) pondera que, em relação ao governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões é produto da Guerra

Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da Rand Corporation, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*.

Segundo Hill e Hupe (2009), uma política pública é uma resposta específica para um problema específico da sociedade, ou seja, é importante considerar o contexto no qual o processo de política pública ocorre. O Estado existe para a consecução do bem comum, mediante o estabelecimento de condições mínimas e indispensáveis para que a população possa atingir plena realização. Assim, a satisfação de necessidades dos cidadãos é a própria razão de ser do Estado. (Filomeno, 2016, p.12).

Procopiuck (2013), avalia que a política pública diz respeito à mobilização político-administrativa, para articulação e alocação de recursos e esforços visando à solução de dado problema coletivo. Heidemann (2009), indica que o desenvolvimento de uma sociedade é resultado de decisões formuladas e implementadas pelos governos, as quais resultam em políticas públicas, ainda segundo o autor, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Neste sentido, presume-se que o processo de política pública inclui diversos subprocessos, com a duração de um tempo considerável. Em relação aos seus objetivos que são identificados a partir de um período relativo ao início do processo, porém podem mudar com o tempo e, em alguns casos, acabam sendo definidos de modo retrospectivo.

Ainda, segundo Queiroz (2009), elas podem ser identificadas como um processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo, o que para o autor, representam, no estado democrático de direito, os mecanismos que a administração pública possui para defender e materializar os direitos de liberdade e direitos sociais dos cidadãos, estes direitos já estão estabelecidos na Constituição.

Através das características relativas aos planos e objetivos da política pública, intenta-se uma análise interna coerente, em que pese o quanto os objetivos e as metas previamente definidos são associados com as influências adotadas para a

implementação da política pública. “Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas” (Brasil, 2014, p. 45).

Na percepção de Dye (1984), autor com um dos conceitos mais aceitáveis para o conceito de políticas públicas, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, tal afirmação encontra-se respaldada no artigo de Bachrach e Baratz (1962), publicado na *American Science Review*, intitulado de *Two Faces of Power*, de acordo com a publicação, a configuração governamental de “não se fazer nada” mediante um dado problema, pode ser considerado uma maneira de produzir políticas públicas. (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p.4).

Desse modo, presume-se que, a governança em políticas públicas pode estar relacionada aos aspectos estruturantes, a partir da preservação do papel do Estado na formulação, implementação e avaliação dessas políticas., Ou seja, quanto mais complexo for o conjunto de ações necessárias para que o Estado consiga intervir na realidade, moldando aos interesses da sociedade, tanto maior será seu poder de decisão, além do papel da governança em suas diversas funcionalidades, tais como as de direcionamento estratégico, coordenação das partes envolvidas, gerenciamento de riscos, entre outras.

Para Hall (2001), a política pública abrange a ação do governo, a inação, as decisões e as não decisões, uma vez que implica em uma escolha deliberada entre alternativas. Portanto, para que uma política seja considerada pública, ela deve ter passado primeiramente por um processo, mesmo que apenas autorizada ou ratificada por órgãos públicos, sendo que estas ações de governo devem ser dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade.

Para que a política pública seja implementada, o governo deve ter mais que governabilidade; deve ter capacidade de governança. A governança, que tem como premissa a governabilidade, que segundo os autores é a capacidade do Estado de formular e implementar suas políticas. (Silva; Bassi, 2012), para os autores, um fator preocupante das políticas públicas diz respeito a dificuldade de mensurar seus resultados, segundo os autores há escassez de indicadores meio e fim em quantidade e qualidade que permitam aos diferentes entes públicos de analisar a

efetividade de uma política pública. (Silva; Bassi, 2012, p.8-9). Ainda de acordo com os autores, a ausência de indicadores pode ser um problema, entretanto é indiscutível os avanços que ocorreram na elaboração de indicadores, com o aperfeiçoamento de uma ferramenta tão importante para construção e fortalecimento de políticas públicas. (Silva; Bassi, 2012, p. 20).

Vazquez e Delaplace (2011), depreendem que a partir de um problema individual, surge um problema social. Nesse sentido, a política pública tem uma sucessão de fases ou estágios do ciclo político-administrativo, que lhe permite a formulação de políticas públicas, objetivando dar racionalidade às ações governamentais. Do ponto de vista dos tomadores de decisão, é válido ressaltar que não existe uma situação de informação plena, o que determina a “racionalidade limitada” das políticas públicas. Portanto, os processos políticos podem ser imprevisíveis em virtude das informações incompletas e falta de clareza de valores (Braybrooke; Lindblom, 1963). Uma parte significativa da literatura acerca do assunto, compreende que a implementação e os instrumentos de política pública estão igualmente incluídos no enfoque da racionalidade limitada do tomador de decisões (Klijn; Koopenjan; Termeer, 1995).

A partir da década de 1970 a 1980, alguns autores como Scharpf (1978) chegaram a questionar a utilidade de um único decisor, concluindo que “é pouco provável, senão impossível, que uma política pública com um mínimo de relevância poderia resultar do processo de eleição de um único ator”. Além do mais, a formação de políticas e sua implementação são, indubitavelmente, “resultados de interações entre uma pluralidade de atores distintos com interesses, objetivos e estratégias distintas” (Scharpf, 1978). O que evidencia que o novo modelo de múltiplos atores está presente no processo das políticas públicas, com os padrões se alterando o Estado passa a ser mais um ator nas redes, devendo coordenar as relações através de suas capacidades organizativas. Importa destacar que a política pública é comumente elaborada em fases ou estágios que se interligam, conhecido como o de políticas públicas.

2.4.1 Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas funciona como um instrumento que pode contribuir para a clareza da discussão sobre o tema. Autores como Agum; Riscado e Menezes (2015, p.23), apontam que a proposta de entendimento da Política Pública organizada como um ciclo, chamada por Lindblon de Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), se traduz na dinâmica do processo feita de maneira temporal. É uma forma de visualizar e interpretar a política pública em fases e sequências organizadas de maneira interdependente, além do que para os autores, para se visualizar uma política pública e seus efetivos (des) caminhos faz-se necessário o uso do Ciclo de Políticas Públicas.

Todavia, para Souza (2006), o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Para Silva e Bassi (2012), a capacidade de formulação e implementação de políticas depende da capacidade financeira, gerencial e técnica, necessárias à realização do programa de governo e execução das políticas públicas. Ainda, segundo os autores, na maioria das vezes todo o processo do ciclo da política pública se desenvolve, porém, devido à falta de especialistas na área o governo não consegue implementá-las, seja pela falta recursos financeiros, ou até mesmo ausência de capacidade gerenciar.

Evidentemente, a política pública comumente é pensada em suas fases ou em estágios que interagem uns com os outros, conhecido então como o ciclo de políticas públicas. A partir de diferentes entendimentos sobre os conceitos de políticas públicas, decerto que há um ponto em comum, como bem destacado por Secchi (2017), políticas públicas, são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público, ou, ainda, um processo de construção e atuação das decisões políticas. Alguns autores discorrem que as fases, etapas ou estágios da política pública, compõem o chamado ciclo de política pública, envolvendo assim, várias responsabilidades, como a tomada de decisão por parte da alta gestão.

Nesse sentido, pode-se considerar o ciclo como um processo contínuo que se realimenta constantemente, Frey (2000), lembra que o ciclo de política pública ou *policy cycle* faz parte da abordagem da análise de política ou *policy analysis* e constitui um modelo importante para a análise da vida de uma política pública,

realizada por meio de fases as quais perpassam e acompanham o processo político-administrativo de forma sequencial.

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).

Silva e Bassi (2012), sugerem que a efetividade é uma das características, ao se presumir que uma política pública seja efetiva ao definir e alcançar seus objetivos (eficácia) com a menor utilização de recursos (eficiência). Ainda de acordo com os autores, esta prática demanda um governo com capacidade de governança e instituições com capacidade de interação e integração do ciclo da política pública, desde sua concepção até a avaliação e melhoria contínua, vide figura 6.

Figura 6 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: Politize (2023).

Para Oliveira (2013) o ciclo de política advém da necessidade de se trabalhar fases de políticas, uma vez que políticas em consolidação apresentam grandes diferenças, tanto institucionais quanto em relação aos atores envolvidos, nas diferentes fases de seus processos de elaboração, implementação e avaliação. O

quadro 5, define as fases que envolvem o ciclo das políticas públicas aparecem de forma resumida.

Quadro 5 - Fases do ciclo das políticas públicas.

Formação da Agenda	Fase em que são identificados os problemas a serem trabalhados, busca-se conhecê-los em termos de causas e magnitude
Formulação	estabelece objetivos e prioridades, onde se decide, de acordo com as informações e conhecimento possuído, por um tipo de solução dentre um conjunto de opções de ação
Implementação	entendida como processo de execução de uma política e como realização dos objetivos dessa mesma política. Ela pode executar, mas não necessariamente realizar os objetivos de uma política
Avaliação	Entendida aqui como análise da extensão na qual os resultados realizaram os objetivos pretendidos.

Fonte: Adaptado de Pollard & Court Júnior (2005).

Jordan (1990), destaca o grande interesse pela literatura de políticas públicas, fundamentado pelo estudo das relações entre as agências governamentais e as organizações privadas, além de observar até que ponto estas relações influenciam na elaboração das políticas públicas. O autor questiona se a distribuição do poder e, como ela ocorre, ou seja, o poder é distribuído de forma igualitária na sociedade, ou fica concentrado em apenas um determinado grupo, composto por menos atores, mas que conseguem obter o domínio da maior parte dos processos de decisão? Ainda segundo o autor, o processo político era semelhante a um “mercado”, onde os atores fazem a certo dispõem de relativo grau de liberdade para entrar em uma arena de negociações com diferentes atores e com distintos interesses. Resultando então, em uma investigação centrada nas relações das agências governamentais e grupos de pressão acerca do processo de elaboração e implementação da política pública (Jordan, 1990).

A preocupação com a melhoria da eficiência e eficácia na administração pública é um aspecto em comum entre os países desenvolvidos e, em desenvolvimento. A busca pela organização de arranjos entre os atores da administração pública, atores de mercado e sociedade civil, torna os objetivos públicos mais efetivos e legítimos. Além do que, existe uma constante preocupação

com a transparência dos processos, prestação de contas, a representatividade das articulações ao mesmo tempo que esses processos envolvem recursos públicos, buscando responder a demandas da sociedade.

3 GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS

O propósito de um sistema de gestão de pessoas é auxiliar as organizações no desenvolvimento de competências diferenciadas e na conquista de melhor desempenho, consistente, na evolução das organizações e das pessoas que nelas trabalham. (Silva, 2022, p. 21),

Para Pontes (2014), o planejamento de pessoal deve ser considerado uma parte integrante do planejamento estratégico das organizações, pois a área de HRM tem condições de contribuir para o alcance dos objetivos. Bianchi; Quishida e Foroni (2017), destacam que antes de 1980, a gestão de pessoas no Brasil, era considerada apenas como setor de pessoal, por muito tempo esteve voltada apenas para as atividades funcionais, como a contratação, demissão, férias e folha de pagamento. Isso tudo limitava o atendimento apenas as necessidades do mercado, na busca de alta competitividade, e suas ações não estavam sincronizadas com as novas demandas (o setor precisava vencer os desafios tornando-se gestão de recursos humanos (HRM) exercendo um papel estratégico na organização como um todo.

No contexto da administração pública, a gestão de pessoas compreende uma importante etapa de gestão. Tendo em vista que, desenvolver uma gestão de pessoas qualificada no setor público não é tão fácil, devido ao grande número de servidores e órgãos federais, que possuem realidades diferentes, ainda que os princípios gerais sejam comuns a todos, existem aspectos específicos para cada órgão. A gestão de pessoas no setor público é o esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem. (Bergue, 2007, p. 18).

Segundo Ferris, *et al.* (1999), foi somente nos 80 que houve uma grande mudança em relação ao papel da administração de recursos humanos em função das necessidades geradas pelas organizações, assim como de várias áreas funcionais e dos profissionais de recursos humanos. Inicialmente havia uma demanda por produção, proatividade e a capacidade de articulação entre as oportunidades e os desafios para gestão eficiente e alinhada ao planejamento

estratégico das organizações (Ferris, *et al.*, 1999; Pontes, 2014). Para Fischer (2002), uma estratégia direcionada à gestão de pessoas impulsiona o alcance dos objetivos da instituição e conduz a organização a um modelo de gestão de pessoas.

Quanto a promoção para gestão de pessoas de acordo com Carbone *et al.* (2009), ao sinalizarem sobre o modelo de gestão por competências (GPC), já que é uma proposta que aparece tanto no âmbito organizacional, como individual e da equipe, despontando então como alternativa real aos métodos tradicionais que desestruturam as ações de recursos humanos.

Pontes (2014), analisa que o planejamento de pessoal deve ser considerado uma parte integrante do planejamento estratégico das organizações, pois a área de Administração e Recursos Humanos tem condições de contribuir para o alcance dos objetivos. Sem contar que, o setor ou a área de gestão de pessoas deve ter o compromisso de atuar nas mudanças institucionais, passando a atuar não somente como um conjunto de políticas e práticas, mas também como uma gestão ativa e influenciadora na organização.

Ferris (1999), Küpper, Klein e Völckner, (2019), ressaltam que a gestão de pessoas deve atuar dentro da organização, seja, no apoio a tomada de decisões, nas ações estratégicas, na configuração de tecnologia, visando o bom desempenho. No entanto, Vilas *et al.*, (2009), defendem que a área de gestão de pessoas é um processo de planejamento, organização, direção e controle de pessoas dentro da organização. Promovendo o desempenho eficiente de pessoas, para alcançar os objetivos organizacionais e individuais, relacionado direto ou indiretamente com a empresa. Graças ao impacto da abertura do mercado brasileiro nos anos de 1990, o setor de Recursos Humanos das empresas passou a sofrer grande pressão dos concorrentes, gerando então, uma mudança no foco do HRM. Nesse momento, tem início o desenvolvimento de atividades mais voltadas para outras capacidades estratégicas como a cultura, a gestão por competências e a busca pela fidelidade do empregado com a empresa, além continuar mantendo as dificuldades burocráticas exercidas anteriormente (Delery e Doty, (1996), Mihalcea, 2017).

De acordo com Schukmann (2010), as práticas de recrutamento e seleção no setor público têm o foco no cargo e não em competências. A forma ampla em que os cargos são descritos faz com que as competências não sejam aproveitadas. Essa

descrição dos cargos para concursos limita à atuação dos funcionários de acordo com suas competências. Por isso, uma das características mais importante dentro da gestão de pessoas como o próprio nome já indica, são as pessoas, posto que elas são o elo mais importante dentro da organização. Portanto, as técnicas de gerenciamento de pessoas, devem sempre buscar ser aplicadas de maneira adequada prezando sempre pelo bem-estar de seus funcionários, de maneira eficaz, preservando sempre o bem maior de uma organização, seus funcionários. Por outro lado, Beer; e Du Toit (2015), apontam que há necessidade de profissionalização dos gestores de RH, uma vez que estes são vistos meramente como uma função administrativa, sem autoridade ou credibilidade em nível de diretoria. Com a visibilidade que a governança de pessoas obteve nos últimos anos, as organizações geraram muitas expectativas na busca por melhores práticas de gestão. A participação dos órgãos de controle na busca por mais transparência e fiscalização na administração pública contribuíram para novos paradigmas na gestão pública. Outrossim, a gestão de pessoas no setor público atuou de maneira patrimonialista/burocrática durante muito tempo. Além do que, antes da Constituição Federal de 1988 era muito comum a admissão de servidores sem concurso Público

A ISO 30408 (2016), trata sobre as diretrizes para a governança de recursos humanos destaca que:

(...) a governança de pessoas refere-se especificamente ao sistema ou sistemas pelos quais as pessoas dentro de uma organização são direcionadas e responsabilizadas, além do mais, a governança das pessoas é tão importante quanto a governança dos ativos físicos ou do capital financeiro, e como isso é feito é fundamental para promover o comportamento adequado dentro de uma organização, que ao considerar fatores humanos e sociais no processo de tomada de decisão, o sistema de governança de pessoas levará a resultados positivos para todas as partes interessadas. (ISO 30408, 2016, p.05).

Para Bergue (2014); Santos (2011), a gestão de pessoas envolve um conjunto de ações preliminares de planejamento das necessidades mútuas entre as organizações e as pessoas, seguindo os esforços de direção desse conjunto, orientados pelo valor resultante do produto dos objetivos institucionais e individuais, constantemente balizado pelo cotejo entre o desempenho efetivo e previsto com vistas às correções de curso do processo. Nesse sentido, Lima (2018), depreende que a governança de pessoas deve ser entendida como a implantação de técnicas e

práticas de governança que atuem sobre o processo de gestão de pessoas, como um conjunto de práticas gerenciais e organizacionais, encontra-se diluído nos níveis estratégico, tático e operacional das organizações.

Contudo, Custódio *et al.* (2013), compreende que a percepção geral da qualidade dos serviços de recursos humanos, em organizações privadas, é semelhante à percepção do setor público. Porém, os modelos de gestão de pessoas, em uso nas empresas privadas e públicas, não podem reproduzir diretamente.

Segundo o TCU (2015), a definição do termo “governança de pessoas” consiste no conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Sob tal perspectiva, a boa governança de pessoas contribui para a transparência da gestão e para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade (TCU, 2015). Ainda, segundo o TCU (2015), os objetivos da governança de pessoas, são:

- (a) Alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- (b) Assegurar a utilização eficiente de recursos;
- (c) Otimizar a disponibilidade e desempenho das pessoas;
- (d) Mitigar riscos;
- (e) Auxiliar a tomada de decisão; e
- (f) Assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

Cabe lembrar que as práticas relacionadas à governança de pessoas sempre foram destacadas em vários modelos de governança e gestão. Lembrando que, no Brasil, o Programa Nacional de Gestão Pública (GesPública), através do Decreto nº 5.378/2005 foi o que mais se sobressaiu na avaliação de organizações públicas, levando em conta a promoção da governança com o aumento da capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Além disto, dentre os oito critérios instituídos pelo modelo, três estão diretamente relacionados com o capital humano das organizações: liderança, informações e conhecimento.

De acordo com Souza (2017, p.20), a governança de pessoas ainda é uma

temática pouco explorada academicamente e, é considerada um dos grandes desafios atuais da administração pública.

Todavia, para Santos (2014),

nos últimos anos, o tema governança e gestão de pessoas vêm ganhando notoriedade mundial. Sua origem remonta à governança corporativa, cujos conceitos e princípios surgiram com a conduta abusiva das diretorias das empresas privadas, a inércia dos conselhos de administração e os casos de auditorias externas coniventes. (Santos, 2014, p. 13).

Subramaniam *et al.* (2013), destaca que os relevantes aspectos concernentes à governança e gestão de pessoas, que são vistos como pontos críticos para uma governabilidade efetiva. Para os autores, o uso de equipes de governança multifuncionais; um estilo de liderança que promova comunicações abertas, valores de integridade e leve uma perspectiva estratégica de longo prazo; o desenvolvimento de uma cultura que incentive a aprendizagem e a honestidade; e um entendimento compartilhado de governança e gestão de risco, são sugestões que podem ser seguidas, principalmente quando se trata de fatores que afetam a governança em instituições públicas.

Para o TCU (2017a, p.7), o conceito de Governança de Pessoas mesmo sendo um conceito novo vem sendo construído gradativamente, mas que pode ser definida como um “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”. Em sua Resolução TCU 247/2011, art. 2º, dispõe que: a governança de pessoas é o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas, estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

A gestão de pessoas, pode ser entendida como o “conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam a estimular o iGovPessoas, que é um instrumento de avaliação resultado da combinação de questões que envolvem a Governança em Gestão de Pessoas e capacidade em Gestão Pessoas. (TCU, 2017, p.37).

A norma ISO 30408 (2016), reitera as diretrizes para a governança de

recursos humanos, destacando que: as pessoas estão no coração de cada organização, para uma organização alcançar um sucesso sustentável a longo prazo é importante considerar todas as partes interessadas dentro do sistema de governança. De certo que, as práticas relacionadas à governança de pessoas aparecem em vários modelos de governança e gestão.

Já no Brasil, com o Programa Nacional de Gestão Pública (GesPública), por meio do Decreto nº 5.378/2005 – é o que mais se destaca na avaliação de organizações públicas, tendo em vista a promoção da governança com o aumento da capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Dos oito critérios instituídos pelo modelo, três estão diretamente relacionados com o capital humano das organizações: liderança, informações e conhecimento. (Silva, 2022, p. 24).

3.1 ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA (IGG)

O Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (iGG), definido e utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), serve como indicador para medir a eficiência da governança e da gestão dos órgãos públicos federais e de outros entes jurisdicionados pelo TCU. Os indicadores do iGG, tem sua medição com base em um conjunto mínimo de controles internos, entendidos como apropriados para suportar os riscos específicos das organizações públicas. (Brasil, 2018).

O índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) é parte integrante de outro índice de mais alto nível, denominado iGovPessoas, ou índice de governança de pessoas. Cada elemento representa uma prática agregadora de governança de pessoas ou uma prática agregadora de gestão de pessoas, em desenvolvimento ou não, em cada organização, e seu valor corresponde ao primeiro componente principal (PCA47⁶) de uma série de perguntas associadas a cada prática agregadora, respondidas pelas próprias instituições.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também vem estimulando, a partir da aplicação do iGG, o direcionamento de uma visão gerencial em relação a forma

⁶ Principal Component Analysis – procedimento matemático para converter um conjunto de observações de variáveis possivelmente correlacionadas num conjunto de valores de variáveis linearmente não correlacionadas chamadas de componentes principais.

como as organizações devem avaliar, a partir dos controles necessários, os possíveis riscos que podem comprometer a qualidade de sua gestão, ou seja, uma visão otimizada demanda que os controles sejam suficientes para a realidade da organização, de forma que atenda às suas reais demandas. (Brasil, 2018).

Em paralelo, o iGG tem em sua composição, o Índice de Governança Pública; Gestão de Pessoas; Gestão da Tecnologia da Informação e Gestão das Contratações, utilizados pela Administração Pública Federal em todas as esferas em relação a adoção da governança pública, tendo como o iGG a melhor forma de averiguar como este modelo está sendo aplicado à tais instituições. (Brasil, 2018a; BRASIL, 2021a).

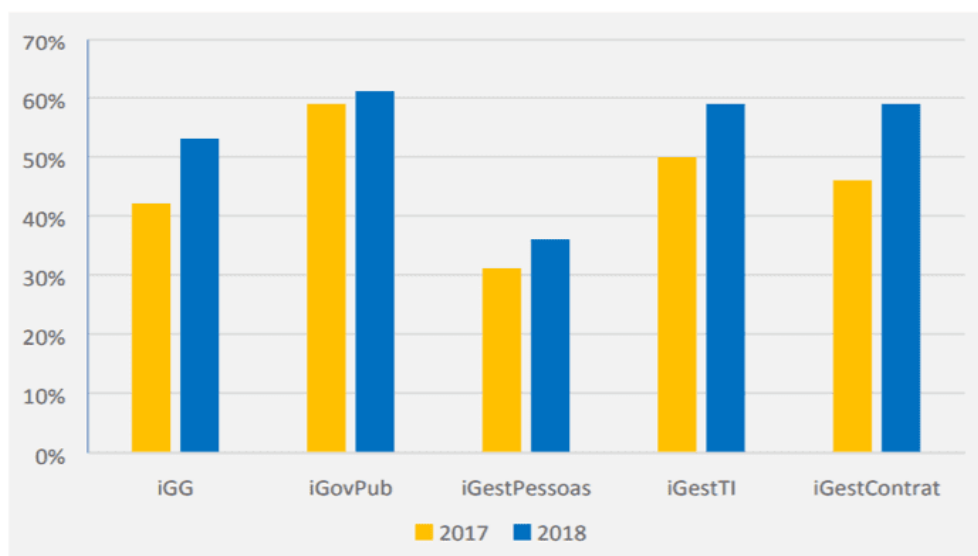
O IGG - índice integrado de governança e gestão pública foi calculado como primeiro componente principal, formado pelos índices iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos).

O Acórdão n. 2699/2018 – TCU – Plenário o Tribunal de Contas da União emitiu o Relatório de Acompanhamento com o objetivo de mensurar em 2017 a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais. No último Levantamento Integrado de Governança e Gestão Pública do TCU, realizado em 2018, o Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas (iGestPessoas) e o Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas) médio das instituições de ensino ficou dentro da faixa de classificação inicial (0 a 39.99%), o que significa que predomina nestas organizações a não adoção das boas práticas de governança e gestão de pessoas constantes no questionário de avaliação. O índice de Governança e Gestão de Pessoas é um dos componentes do iGG – índice integrado de Governança e Gestão Pública.

Além do que, para o TCU (2017; 2021), o processo de governança abrange a prática de avaliação do ambiente a partir de sua conjuntura e de suas possibilidades com base nas respostas atuais e das expectativas com vistas ao direcionamento e disciplina de elaboração de políticas e planos que posam conciliar o papel organizacional com as demandas de seus *stakeholders*, além do processo de monitoramento das respostas em termos de atendimento das políticas e planos

estabelecidos e aplicados conforme as metas fixadas, sempre observado os seguintes princípios: I – Capacidade de respostas, II – Integridade, III – Confiabilidade, IV – Melhoria regulatória, V – Prestação de contas e responsabilidade; e VI – Transparência, definidos pela lei 6.023/2017.

Figura 7 – Comparativo do índice de governança pública 2017-2018.



Fonte: Relatório do Perfil de Governança (2018).

É importante destacar que o IGG/2017 é resultado de um questionário de autoavaliação aplicado nas organizações públicas federais, e dispõe de 30 práticas avaliadas através de 100 itens de verificação. Que gerou o relatório de acompanhamento através do Acórdão 2699/2018 – TCU – Plenário, o questionário Integrado de Governança e Gestão Pública foi respondido de forma válida por 581 organizações públicas federais das mais diversas áreas, inclusive pelo Cade. Ainda, de acordo com o TCU os resultados obtidos denotam que a grande maioria das organizações federais não possui capacidade razoável de entregar à sociedade o que delas se espera, seja por deficiências em liderança, estratégia ou *accountability*, seja por carências na gestão das operações (planejamento, execução e controle).

Com base nos resultados obtidos com as respostas das questões aplicadas às Organizações Públicas Federais, o TCU consegue mensurar o nível de adoção de boas práticas em Governança relacionadas liderança, estratégia, *accountability*; e ainda, às questões específicas de Gestão relacionadas à seleção, alocação, gestão

de desempenho, capacitação dentre outros. A partir desses quatros níveis se obtém a classificação das organizações em dois índices: o Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas (iGestPessoas) e o Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas). Desde então, nos novos relatórios emitidos, os índices de governança foram sendo aprimorados, além do mais, alguns órgãos conseguiram obter boas avaliações.

Um aspecto importante em relação ao relatório de 2018, é que ele nada mais foi do que a continuidade do relatório do ano anterior, ou seja, do ano de 2017. Este documento contou com uma mostra composta por 526 organizações federais com autonomia orçamentária e administrativa, que incluiu empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais. Uma característica significativa deste documento, foi a mudança dos índices de governança como um todo. No levantamento realizado em 2021, houve a inclusão de uma nova prática “Construir e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho”.

Para o TCU os ciclos de avaliações em governança e gestão de pessoas visam propor ações e correções na estrutura organizacional adequadas aos parâmetros ideais definidos pelo Tribunal, cujos resultados são analisados comparativamente com as avaliações anteriores. (TCU, 2021). Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para a transparência da gestão e para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade (TCU, 2015). Além do mais, o TCU classifica o resultado da organização quanto a adoção de uma boa prática em quatro níveis: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado. Conforme quadro 6 a seguir. Com base nos resultados obtidos no questionário o TCU conseguiu classificar o nível de adoção de boas práticas em governança e gestão de Pessoas nas organizações públicas federais. A estrutura do questionário do IGG encontra-se no quadro 6 a seguir.

Quadro 6 - Estrutura do questionário do IGG para a Governança em Gestão de Pessoas.

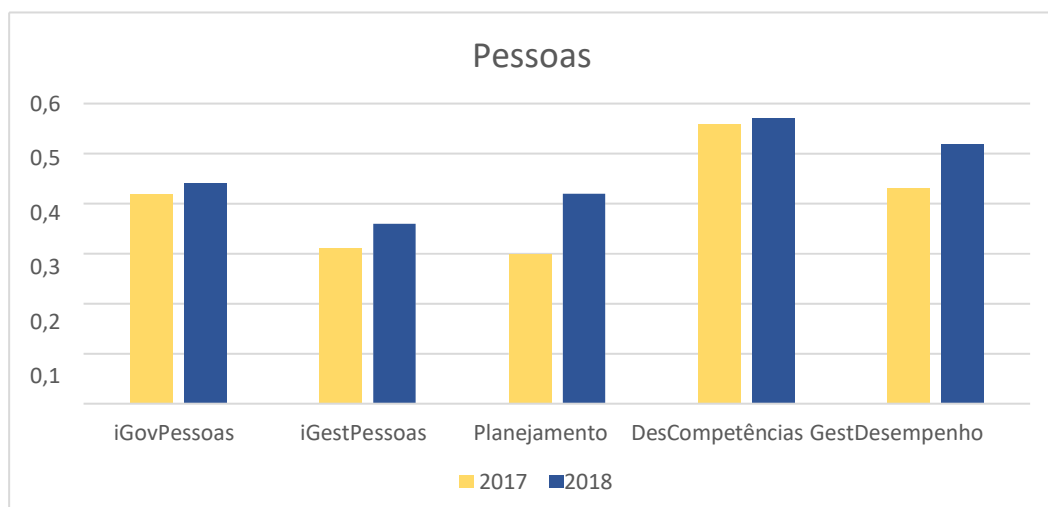
Indicadores	Práticas de Governança em Gestão de Pessoas	Análise do TCU/ Estágios	
4110	Realizar o planejamento de gestão de pessoa		

4120	Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	Inicial: inexpressivo, e; Intermediário Aprimorado	
4130	Assegurar o adequado provimento das vagas existentes		
4140	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados		
4150	Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores		
4160	Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável (2018)		
4170	Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores		
4180	Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.		
213 P	Promover a gestão estratégica para Pessoas		
4160	Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho		

Fonte: Adaptado do Perfil de Governança TCU (2018).

De acordo com o TCU (2018), para as futuras avaliações, a expectativa é que haja maturação do quadro, principalmente no quesito demanda por colaboradores (prática 4120), graças ao modelo de planejamento e de dimensionamento da força de trabalho que está sendo implementado nas organizações da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo conforme Portaria-MPDG 477/20177. Na figura 8 observa-se a evolução da governança em gestão de pessoas no período de 2017/2018.

⁷Dispõe sobre os critérios e procedimentos para priorização da implementação do modelo de dimensionamento da força de trabalho nos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/14421>

Figura 8 – Evolução em governança e gestão de pessoas entre 2017/ 2018.

Fonte: TCU (2018).

Bergue (2015), aponta a relevância da gestão de pessoas para os agentes públicos, sobretudo no desenvolvimento de pessoas, já que são estes que de fato trarão resultados nos atos de gestão no âmbito dos arranjos de governança. Por conseguinte, apesar da melhoria dos serviços públicos, e os avanços significativos na área da governança em gestão de pessoas, desde o início da série de levantamentos feitos pelo TCU, para que de fato ocorra a boa prática de governança, torna-se essencial o estabelecimento de políticas de gestão, que permita o alinhamento de projetos e atividades à estratégia, possibilitando o confronto ao alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.

Ademais, os ciclos de avaliações do TCU, que propõem adequações na estrutura organizacional, são analisadas continuamente, em que a pontuação e classificação das organizações são avaliadas segundo as orientações para adoção das boas práticas em governança e gestão. A OCDE (2010), enfatiza que o planejamento realista da mão de obra poderia ajudar a fortalecer o ciclo global de planejamento e orçamento, que sofre de falta de gestão estratégica (OCDE, 2010, p. 76). É importante destacar o papel de cada ator envolvido neste processo, partindo da sociedade, governo até gerentes e entidades de controle, que devem desempenhar adequadamente seu papel nesse processo de melhoria dos resultados.

O índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) é parte

integrante de outro índice de mais alto nível, denominado iGovPessoas, ou índice de governança de pessoas. Conforme apresentado na Figura 8 , o iGovPessoas é composto por diversos elementos. Cada elemento representa uma prática agregadora de governança de pessoas ou uma prática agregadora de gestão de pessoas, em desenvolvimento ou não, em cada organização, e seu valor corresponde ao primeiro componente principal (PCA47⁸) de uma série de perguntas associadas a cada prática agregadora, respondidas pelas próprias instituições.

⁸ Principal Component Analysis – procedimento matemático para converter um conjunto de observações de variáveis possivelmente correlacionadas num conjunto de valores de variáveis linearmente não correlacionadas chamadas de componentes principais.

4 METODOLOGIA

Este capítulo visa apresentar os procedimentos metodológicos nos quais esta pesquisa foi pautada. Andrade (2010, p. 117), ressalta que metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca de conhecimento. Nesse sentido, o método de pesquisa refere-se há um procedimento ou caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a busca pelo conhecimento (Prodanov; Freitas, 2013, p. 24).

Segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 65), o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Desse modo, o método é o que auxilia ao pesquisador para o alcance de seu objetivo principal, que é o de entender, analisar e interpretar determinado cenário. Evidentemente, o método apresenta a forma como o pesquisador alcança o resultado da pesquisa. Ludke e André (1986), apontam que para a realização de uma pesquisa é preciso promover um confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele.

Por outro lado, para Gil (2008, p.49), o delineamento de pesquisa é também o “planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados”. Ainda de acordo com o autor, traçar o delineamento significa considerar o ambiente onde os dados são coletados e os meios de controle das variáveis.

4.1 TIPO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Vergara (2006), uma pesquisa pode ser classificada tanto quanto aos meios quanto aos fins. Quanto aos meios, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental, experimental, de campo, de laboratório, de levantamento e estudo de caso. Quanto aos fins, pode ser classificada como exploratória, descritiva ou explicativa. Essas classificações permitem uma melhor

compreensão das características e objetivos de cada tipo de pesquisa, auxiliando na definição da abordagem metodológica mais adequada para o estudo em questão.

Nesse sentido, quanto aos meios, o presente estudo por ser caracterizado como bibliográfico, pois, como afirma Rodrigues (2007), essa abordagem de pesquisa pode ajudar a recuperar conhecimentos já sistematizados em uma determinada área. Além disso, Vergara (2016) demonstra que, com base no método de acesso a fontes secundárias, artigos publicados em livros e trabalhos acadêmicos podem servir como base para pesquisas. Para atingir esse objetivo, buscou-se realizar pesquisas em portais de periódicos, bem como pesquisas relacionadas a leis, decretos e documentos que pudessem servir como base para a discussão aqui.

Ao contrário da pesquisa direta, a pesquisa bibliográfica utiliza uma ampla gama de fenômenos, o que torna possível um estudo mais abrangente sobre o assunto (GIL, 2008).

Foram realizadas buscas em bases de dados acadêmicas como SciELO – *Scientific Electronic Library Online* (Biblioteca Científica Eletrônica On-line), BTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, Periódicos Capes, Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br/>), CAPES - Banco de Teses, Biblioteca Digital da USP, Lume –UFRGS e Plataforma Sucupira. Essa busca sistemática permitiu a identificação de estudos relevantes, incluindo artigos científicos, teses e dissertações, que forneceram uma base sólida para a fundamentação teórica e metodológica deste trabalho.

Esta pesquisa caracteriza-se como documental, tendo em vista que para Sá-Silva *et al.* (2009), esse tipo de pesquisa se baseia na análise de documentos, cuja coleta, organização e análise devem ser rigorosas para garantir a confiabilidade dos resultados. Além disso, enfatizam que a pesquisa documental permite acessar informações que não podem ser obtidas por meio de outras técnicas de coleta de dados, possibilitando uma compreensão mais profunda do fenômeno estudado.

Similarmente à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental é uma das modalidades de pesquisa científica que se caracteriza pelo uso tabelas de dados numéricos, periódicos impressos e eletrônicos, publicações especializadas, registros formais, correspondências escritas, obras cinematográficas, registros visuais, como

fotografias e pinturas, documentos empresariais, programas televisivos em formato de vídeo, entre outros tipos de fontes documentais. Tais documentos podem ser utilizados tanto como objeto de estudo quanto como suporte para a análise de outros dados coletados, contribuindo para a contextualização e aprofundamento da pesquisa. (Silveira; Córdova, 2009).

Para o levantamento documental, utilizou-se de diversas fontes de dados públicos disponíveis, como Portal da Transparência; relatórios de gestão, como o Relatório de Gestão de 2017, disponibilizado em seu site, para compreender o histórico das práticas de governança na área de Gestão de Pessoas e identificar possíveis mudanças ao longo do tempo; documentos oficiais publicados pelo Cade, como portarias, comunicados internos e atas de reuniões; relatórios de auditorias e documentos normativos do TCU, entre outros.

Quanto aos fins esta pesquisa é caracterizada como exploratória, pois pretende identificar as boas práticas de Governança na Gestão de Pessoas no Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Na concepção de Vergara (2016), uma investigação é exploratória e em áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. A pesquisa é descritiva, pois apresenta as práticas de gestão de pessoas do Cade. Além do mais, a partir da coleta dos dados para o desenvolvimento da pesquisa, verificou-se a relação com os princípios e mecanismos de governança, desenvolvidos pelos organismos internacionais e pelo Tribunal de Contas da União.

A pesquisa exploratória segundo Gil (2008), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A maioria dessas pesquisas envolve: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Vergara (2006), propõe que a pesquisa 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 as eventualidades e transformações da sua natureza de sondagem, não comportam hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa.

Por outro lado, para Andrade (2010, p. 112), a pesquisa exploratória é o primeiro passo de todo o trabalho científico. Ainda segundo o autor, a finalidade de uma pesquisa exploratória, principalmente quando bibliográfica, é proporcionar maiores informações sobre determinado assunto, facilitando a delimitação de um tema de trabalho. Um estudo exploratório é realizado com o objetivo de obter informações mais precisas e aprimoradas sobre um determinado assunto, com o objetivo de tornar o assunto mais claro e fácil de entender para os indivíduos (Raupp; Beuren, 2003).

A presente pesquisa também se classifica quanto a forma de abordagem como sendo uma pesquisa qualitativa, pois traz uma relação dinâmica entre os fatos do mundo real e o sujeito, relatos dos acontecimentos vivenciados em torno das dimensões em estudo, mostrando um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade dos atores (Souza; Fialho, Otani, 2007). A pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos são aos fatos. O processo de pesquisa qualitativa envolve as questões, procedimentos, a coleta e análise dos dados, a partir das interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos fatos levantados em seu estudo.

Os estudos que apresentam uma metodologia qualitativa, podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar em maior nível de profundidade o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. (Richardson, 1999, p. 80).

Para Minayo (1994, p.22): “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.” Ainda de acordo com Goldenberg (1997), a pesquisa qualitativa não se preocupa somente com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria.

Deslauriers (1991), também ressalta que na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática, voltados para solução de determinados problemas específicos que envolvem verdades e interesses locais. Segundo Cervo; Bervian e Silva (2007); Richardson (1999), na pesquisa aplicada, o investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos. Busca, transformar em ação concreta os resultados de seu trabalho.

4.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa na internet, em fontes confiáveis e qualificadas, além de livros físicos, portanto, efetivamente se caracteriza como pesquisa documental e bibliográfica. O acesso aos referidos materiais foi iniciado a partir de julho de 2022 e encerramento novembro de 2023, nos quais foram levantadas e examinadas as informações necessárias, com objetivo de subsidiar e permitir a pesquisa.

Para a construção do referencial teórico, o método científico utilizado foi direcionado para a análise e seleção de diversos documentos e materiais já publicados e disponibilizados ao público em geral, além dos utilizados durante o programa de mestrado. Houve também, análise de publicações disponibilizados no Google Acadêmico, com e sem limitação temporal. O período considerado foi entre 2010 e 2021, o que permitiu amplitude e familiarização com o tema, possibilitando assim melhor compreensão do conhecimento acerca dos termos necessários para realizar a pesquisa. Foram utilizadas as palavras-chave governança pública; administração pública, boas práticas de governança, boas práticas de governança no setor público, políticas públicas,

Estabeleceu-se como critérios de inclusão: trabalhos relacionados com o tema; que possuíam acesso gratuito à sua forma completa e que estavam disponíveis nos idiomas português, inglês ou espanhol. 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. Além de valorizar as principais fontes sobre o tema, considerando o parâmetro cronológico de publicação no momento de seleção dos materiais que compõe o universo da pesquisa (Lima; Mito, 2007).

Para a pesquisa documental, levando em conta que a pesquisa envolve o controle de boas práticas de governança em gestão de pessoas no Cade, a seleção inicial do material de análise teve como base o Portal da Transparência e endereços eletrônicos ligados a própria instituição de modo a conseguir caracterizar o objeto de estudo. Além do mais, foram analisados os relatórios de gestão, Relatório Integrado de Gestão, disponíveis nas páginas governamentais, o que permitiu melhor compreensão do histórico das práticas de governança na área de gestão de pessoas, além de identificar possíveis mudanças ao longo do tempo. Outras informações foram obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal. As demais fontes de informações utilizadas incluíram documentos oficiais publicados pelo Cade que fornecerão uma visão adicional sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas adotadas pela autarquia.

Foram consideradas as recomendações e orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionadas à governança de pessoas e gestão de pessoas em órgãos públicos, disponíveis em relatórios de auditorias e documentos normativos, para avaliar as dificuldades encontradas pela autarquia na implementação dessas diretrizes. Ao integrar e analisar a revisão bibliográfica com as fontes de dados públicos, foi possível obter uma perspectiva abrangente no modelo de práticas de governança de pessoas em vigor.

4.3 TRATAMENTO DE DADOS

Foi empregado o método de análise de conteúdo para examinar e discutir os dados levantados no presente estudo. A análise de conteúdo é uma abordagem

metodológica utilizada para examinar e interpretar o conteúdo de documentos textuais, discursos ou entrevistas, visando identificar padrões, temas e significados subjacentes. Franco (2020) destaca que essa técnica permite uma análise sistemática e detalhada dos dados, possibilitando a identificação de tendências, categorias e relações de sentido. A autora ressalta que a análise de conteúdo é especialmente útil em estudos qualitativos, pois permite uma compreensão aprofundada e contextualizada dos fenômenos investigados.

Já Rossi, Serralvo e João (2014) afirmam que a análise de conteúdo é uma técnica versátil e flexível, podendo ser aplicada em diferentes campos do conhecimento, desde a pesquisa acadêmica até a análise de mercado e opinião pública. Os autores destacam que essa abordagem permite uma análise rigorosa e sistemática dos dados, possibilitando a identificação de padrões e significados emergentes. Complementando, segundo Mendes e Miskulin (2017), a análise de oferece uma abordagem sistemática e estruturada para a interpretação dos dados. Os autores afirmam que a análise de conteúdo é especialmente útil quando se deseja compreender as percepções, opiniões e experiências dos sujeitos da pesquisa, contribuindo para uma interpretação mais rica e contextualizada dos dados.

4.4 FASES E ESTRUTURA DA PESQUISA

Quadro 7. - Estrutura da Pesquisa

Fase	Capítulo	Objetivo	Atividades	Coleta de Dados	Análise dos Dados
1	Introdução – Capítulo 1	Apresentar o projeto de pesquisa	Descrever o tema, delimitação, problema, premissas, objetivos, justificativas, relevância, embasamento teórico, metodologia e estrutura do trabalho	Pesquisa bibliográfica, Pesquisa documental	Análise descritiva
2	Fundamentação Teórica - Capítulo 2	Desenvolver a fundamentação teórica da tese	Detalhar os conceitos de Administração Pública, Governança, Governança Pública, Políticas Públicas, e Gestão de Pessoas, e breves considerações sobre o IGG Índice Integrado da Governança e Gestão	Pesquisa bibliográfica	Revisão da literatura
3	Metodologia - Capítulo 3	Expor os procedimentos metodológicos selecionados para a realização da pesquisa	Descrever o processo de revisão sistemática da literatura, abordagem metodológica e procedimentos de pesquisa	Pesquisa bibliográfica	Análise descritiva
4	Resultados e Discussão - Capítulo 4	Apresentar e analisar os dados coletados	Contextualizar o CADE em relação à governança em gestão de pessoas, descrever o quadro de pessoal e mecanismos de governança	Pesquisa bibliográfica, Pesquisa documental	Análise de conteúdo
5	Considerações Finais - Capítulo 5	Expor as considerações finais da pesquisa	Apresentar conclusões, limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	Pesquisa bibliográfica, Pesquisa documental	Técnica analítica cruzada

Fonte: Elaboração própria, (2024)

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 CARACATERÍSTICAS E HISTÓRICO DO CADE

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) corresponde a uma autarquia, ligada ao Ministério da Justiça, consequentemente de cunho federal, que possui sede e jurisdição em Brasília – DF. Possui, dentre suas competências, a de julgar processos que envolvam o Direito Concorrencial. O CADE atua em processos envolvendo as condutas e processos que envolvem controle de concentração.

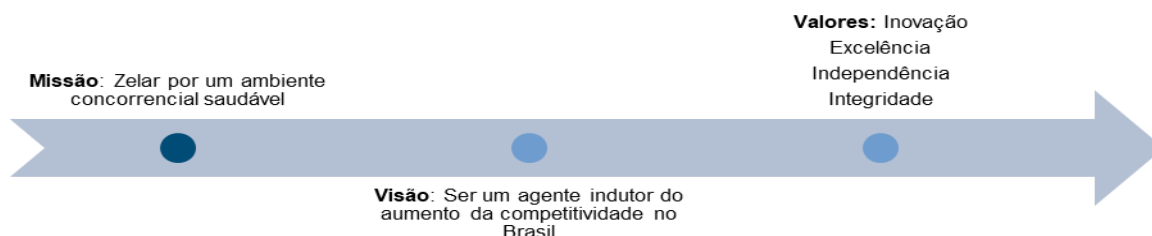
A autarquia tem sua estrutura interna regida pela Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/11), complementadas pelo Regimento Interno do Cade (RICade⁹) e podem ser descritas como: preventiva: consiste na análise e posterior decisão sobre fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas, visando evitar ameaças à livre concorrência; repressiva: envolve a investigação em todo o território nacional e o subsequente julgamento de cartéis e outras práticas prejudiciais à livre concorrência e educativa: tem como objetivo instruir o público em geral sobre condutas que podem afetar a livre concorrência, estimular estudos acadêmicos sobre o tema, promover parcerias com instituições educacionais e governamentais, além de realizar eventos e publicações relacionadas.

Além destas citadas a autarquia tem outras competências, como as de julgar processos que envolvam o Direito Concorrencial, além de atuar em processos que envolvem as condutas e o controle de concentração. O controle de conduta é o controle sobre atos praticados por agentes econômicos que podem configurar infrações administrativas. O controle de concentração, por sua vez, é um controle preventivo exercido pelo CADE que tem como objetivos evitar a concentração do mercado e a ocorrência de condutas anticompetitivas. A eventual ocorrência das hipóteses supracitadas acarreta o exercício, pelo CADE, do controle de conduta.

⁹RICADE: Regimento interno do Cade: disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Relatoriorios%20de%20gestao/2020/Cap.%201/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2022%20de%2019%20de%20junho%20de%202019_Regiment%20Interno.pdf

Sua estrutura interna é regida pela Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/11).

Figura 9 – Diretrizes Estratégicas Cade



Fonte: Cade (2023).

Como missão o Cade tem a preservação da livre concorrência no mercado, desempenhando, no âmbito do Poder Executivo, não apenas o papel de investigar e decidir sobre questões concorrenciais, mas também a promoção e difusão da cultura da livre concorrência. Sua primeira constituição ocorreu no ano de 1962 por meio da Lei nº 4.137. Nesse período o órgão tinha como competência a fiscalização da gestão econômica e da contabilidade de empresas. Apenas no ano de 1994, por meio da Lei nº 8.884, ele passa a ser uma autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, junto à Secretaria de Direito Econômico (SDE) e à Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), formando o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Após a implementação da Lei de Defesa da Concorrência, Lei nº 12.529/2011, em maio de 2012, o SBDC passou por uma reorganização substancial, com atribuições adicionais, incluindo o exame de casos envolvendo violações da ordem econômica e a avaliação de atos de concentração, que antes eram supervisionados pela SDE e pela Seae.

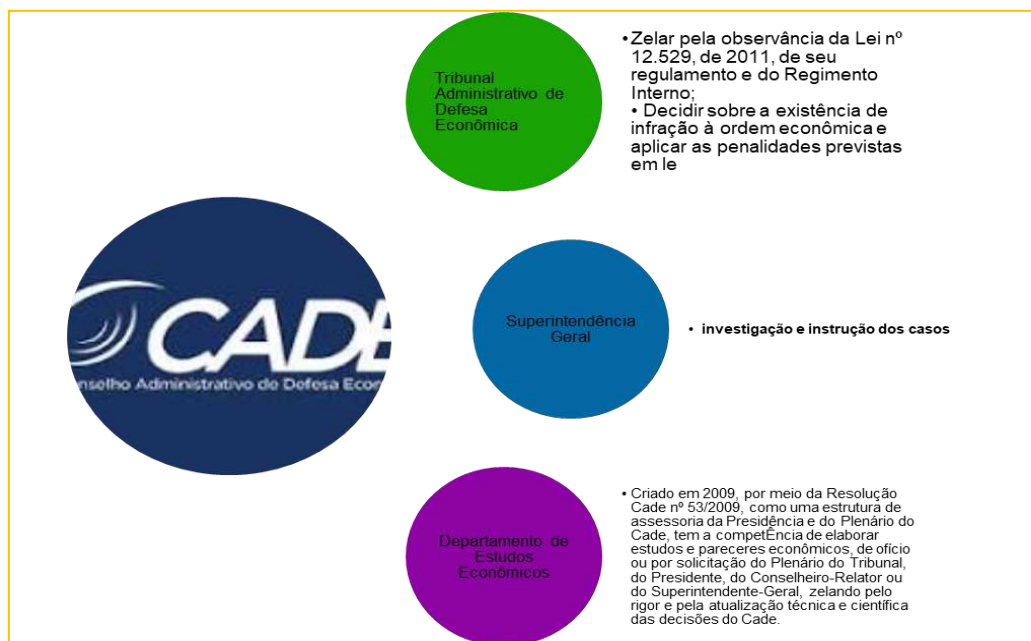
Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE é um órgão do Ministério da Fazenda responsável por realizar a chamada “advocacia da concorrência” diante dos órgãos do governo e da sociedade. A Secretaria promove a livre concorrência, dando seu parecer sobre proposições legislativas ou minutas de atos normativos nos aspectos relacionados à concorrência e regulação econômica, em que propõe a revisão de leis, decretos e regulamentos, manifestando-se sobre pedidos de revisão

de tarifas e, ainda, realizando estudos que visam à avaliação da concorrência em setores específicos da economia, dando aporte às decisões de órgãos governamentais.

Além disso, em sua reorganização houve a criação de um Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, de uma Superintendência-Geral e de um Departamento de Estudos Econômicos. A história da autarquia tem forte relação com o desenvolvimento da legislação antitruste no Brasil desde sua criação em 1960, quando a primeira lei antitruste estabeleceu as bases para a prevenção e repressão do abuso do poder econômico rigorosa de leis antitruste em benefício dos consumidores e da eficiência econômica do Brasil.

A partir da Constituição de 1988, o Cade passou a reforçar sua missão na defesa da concorrência e repressão ao uso do poder econômico excessivo, o que lhe deu maior visibilidade e poder de atuação. Já em 1994, a Lei nº 8.884/94, apresenta uma reestruturação, lhe dando mais autonomia e ferramentas para investigar e combater infrações contra a ordem econômica. Esse processo de transformação continuou em 2011 com a criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) pela Lei nº 12.529/2011, modernizando e unificando as funções de investigação e julgamento numa entidade mais eficiente. A entidade é composta por três órgãos: Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, Superintendência-Geral e Departamento de Estudos Econômicos. Vide figura 10

Figura 10 – Principais Entidades do Cade.



Fonte: Elaboração própria, baseado no RIG (2022).

Dentre as funções do Tribunal Administrativo, as mais relevantes são:

- i. Zelar pela observância da Lei nº 12.529, de 2011, de seu regulamento e do Regimento Interno;
- ii. Deliberação acerca da existência de infração à ordem econômica e aplicação das penalidades previstas em lei;
- iii. Julgamento dos processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica instaurados pela Superintendência-Geral;
- iv. Ordenar providências que acarretem a cessação de infração à ordem econômica, determinando seu prazo de cumprimento;
- v. Apreciação, em grau recursal, das medidas preventivas adotadas pelo conselheiro-relator ou pela Superintendência-Geral.

Já a Superintendência-Geral: atua na investigação e instrução dos casos, investigando ilícitos concorrenciais, dentre suas principais atribuições estão:

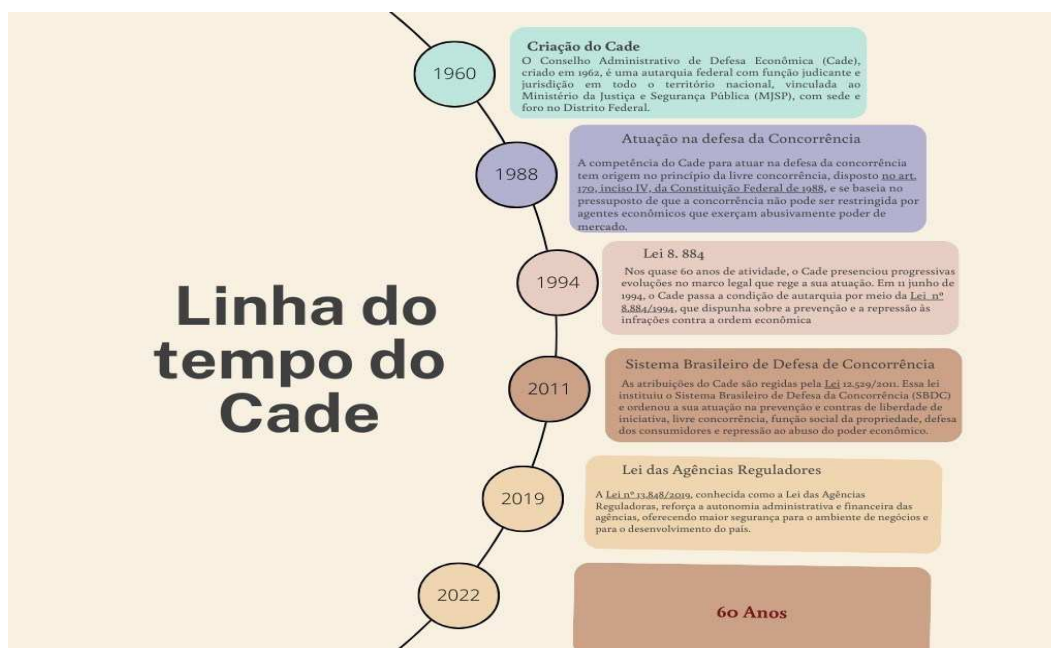
- a) Instauração, instrução e emissão de pareceres em processos de conduta anticompetitiva;

- b) Instrução e emissão de parecer em atos de concentração;
- c) Proposição de acordos e medidas preventivas

Quanto ao Departamento de Estudos Econômicos, ele foi criado em 2009, é um dos órgãos que compõem o Conselho, que tem dentre suas atribuições as atividades que compõem dois ramos de atuação complementares: sendo o primeiro de assessorar aos demais órgãos na instrução e análise de processos administrativos que tratam de atos de concentração e condutas anticompetitivas, e o segundo o de estudos que possuem como finalidade a garantia da atualização técnico-científica da autarquia. Além do mais, compete ao DEE a elaboração de estudos e pareceres econômicos, de ofício ou por solicitação, na observância do rigor e da atualização técnica e científica das decisões do Conselho.

A independência e a transparência da autarquia, tornaram-se ainda mais solidificadas com a Lei das Agências Reguladoras de 2019, que estabeleceu diretrizes para uma melhor governança e gestão das agências reguladoras no país. Em 2022, o Cade celebrou 60 anos de existência, apresentado seu comprometimento com a manutenção de uma economia de mercado equilibrada e justa, com a aplicação rigorosa de leis antitruste em benefício dos consumidores e da eficiência econômica do Brasil. Todo esse processo de mudança é apresentado na figura 11.

Figura 11 – Linha do Tempo do Cade



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão (2022).

Vale lembrar que, apesar de atuar como entidade reguladora especializada, o Cade não tem a mesma função que uma agência reguladora concorrencial. Seu papel principal é o de autoridade de defesa da concorrência. O seu mandato abrange a avaliação e aplicação de infrações contra a ordem econômica, bem como a análise de fusões e aquisições para evitar quaisquer efeitos prejudiciais no cenário competitivo. Na busca pela promoção de um cenário competitivo robusto, a autarquia envolve-se ativamente com outras políticas públicas, além da colaboração com diversas instituições dedicadas a salvaguardar a livre concorrência e os direitos do consumidor. Outro aspecto importante, está relacionado com sua composição que está dividida em três entidades distintas, a saber, o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos, conforme figura 12.

Além destes órgãos, a agência é ainda complementada por unidades de apoio que desempenham um papel crucial na facilitação do cumprimento do seu mandato institucional. Essas unidades incluem o Ministério Público Federal Especializado junto ao Cade, a Diretoria de Administração e Planejamento.

Figura 12 – Estrutura Organizacional CADE



Fonte: CADE (2024).

Conhecer as estratégias de uma organização está relacionada ao seu plano de desenvolvimento e suas estratégias de crescimento, são ações essenciais para a governança pública. Além do que, o planejamento estratégico é algo que deve ser observado como dinâmico dentro da organização, tendo como princípio uma constante atualização. Para tanto, os planos táticos e operacionais devem ser acompanhados rotineiramente pelas unidades responsáveis, além de envolverem ajustes como, revisão de metas e dos indicadores. De acordo com Kaplan, Norton (1997), são várias as organizações que utilizam o sistema *Balanced ScoreCard* (BSC) para traduzir a estratégia em ações operacionais e para que haja um controle no direcionamento dos esforços empreendidos para o alcance dos objetivos. O BSC, criado por Kaplan e Norton, no início dos anos 1990, o qual tem por objetivo o alinhamento do Planejamento Estratégico com as ações que levarão ao alcance dos objetivos estratégicos.

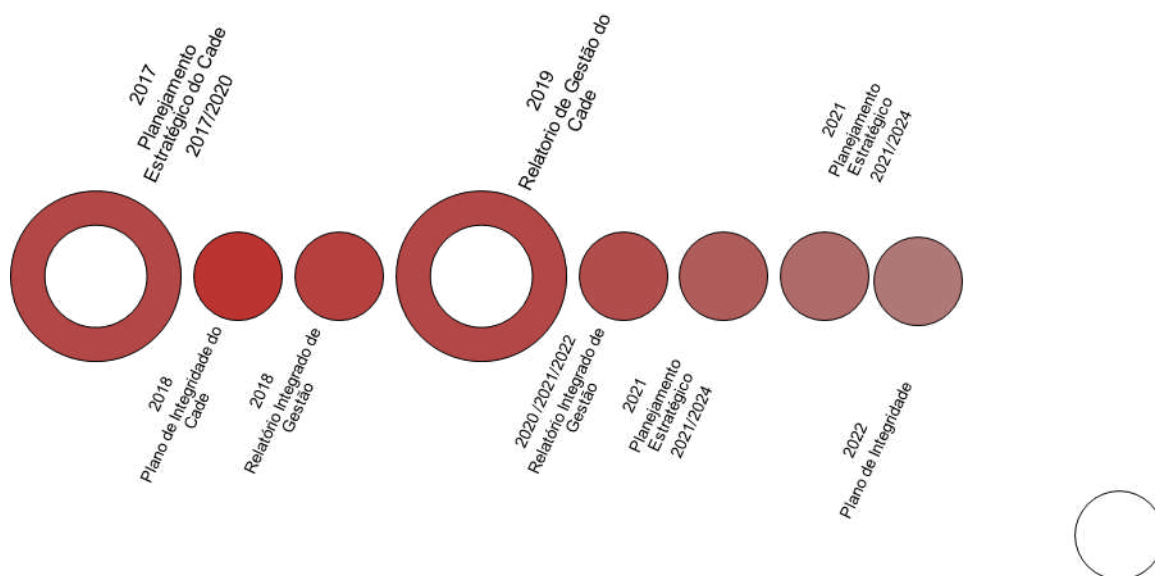
Na figura 13 se observa a cronologia da elaboração dos documentos que norteiam as ações estratégicas do Cade, tendo como documento basilar seu Planejamento Estratégico 2014/2022, e em sua decorrência o estabelecimento dos

demais documentos que propiciaram as condições objetivas para o processo evolutivo das ações com foco em sua governança pública.

O Plano Estratégico do órgão apresenta a trajetória estratégica para um período de quatro anos e utilizando uma abordagem *Balanced Scorecard* (BSC) para definir sua missão, visão, valores, objetivos estratégicos e métricas de desempenho. Os referenciais estratégicos da autarquia estão fundamentados na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), no alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) e ao planejamento estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ).

A metodologia do BSC procura traduzir a visão organizacional em objetivos estratégicos relacionados em uma lógica de causa e efeito e abrange desde as entregas finais para a sociedade até os aspectos internos da organização a serem desenvolvidos para viabilizar a execução da estratégia. Além disso, o modelo proposto no BSC é uma ferramenta de comunicação, que descreve a estratégia através da alocação dos objetivos em perspectivas, formando o chamado Mapa. (RIG, 2020).

Figura 13– Histórico da documentação estratégica do Cade



Fonte: Autoria própria, (2024)

Em relação ao planejamento institucional, é possível verificar o caminho percorrido pelo Cade, quando já em 2017, foi elaborado o Planejamento Estratégico 2017/2020, nos anos seguintes os instrumentos que foram dando subsídios para melhoria de suas atividades, como o Plano de Integridade, e o Relatório Integrado de Gestão, por último a atualização de seu Plano de Integridade em 2022, atualizando então seu Plano Institucional de Governança e Gerenciamento de Risco (Relatório Integrado de Gestão, 2022). Os referenciais estratégicos da autarquia estão fundamentados na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), no alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) e ao planejamento estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ).

Nesse sentido, para melhor compreensão do planejamento estratégico, foi necessário à análise da missão, visão e valores nele estabelecidos, de modo que fosse possível observar a razão institucional de ser e o destino almejado, e assim ter de entender o processo de caminhada rumo a melhoria contínua. Para tanto, recorreu-se aos dois últimos Planejamentos Estratégicos elaborados pela autarquia, referentes aos períodos 2017/2020 e 2021/2024, conforme apresentado no Quadro 8.

Quadro 8 – Missão, Visão e Valores definidos nos últimos PE do Cade

Planejamento Estratégico 2017/2020	Planejamento Estratégico 2021/2024
Missão “Zelar pela manutenção de um ambiente concorrencial saudável no Brasil”	Missão Zelar por um ambiente concorrencial saudável.
Visão Ser reconhecido como instituição essencial ao bom funcionamento da economia brasileira	Visão Ser agente indutor do aumento da competitividade no Brasil
Valores • Ética, • Justiça, • Efetividade, • Independência, • Profissionalismo.	Valores Excelência, Integridade, Inovação e Independência.

Fonte: Plano Estratégico do Cade (adaptado pelo autor, 2024)

Porter (2004), destaca que o planejamento estratégico é importante para traçar os rumos da empresa em longo prazo, ao estabelecer metas e a formulação

de planos para atingi-las. É um processo gerencial, contínuo e dinâmico que envolve toda a estrutura hierárquica da organização, em que se consideram os aspectos orçamentários, sociais, culturais, de processos internos e ambientais e visa a alcançar o futuro almejado mediante ações delineadas no presente. Em sua elaboração é promovida a análise dos ambientes interno e externo da instituição, com o esboço do cenário a fim de se estabelecerem as diretrizes estratégicas (missão, visão, objetivos, indicadores e metas), que nortearão as ações eleitas para o período contemplado.

De acordo com o Programa 5.015 do Ministério da Justiça, o plano serve para reforçar o avanço dos direitos e a administração da justiça, conforme estipulado no Plano Plurianual (PPA). Os objetivos estratégicos atualizados da autarquia estão delineados no quadro X, de acordo com o Planejamento Estratégico para 2022/2024.

Quadro 9 – Objetivos Estratégicos do Cade 2022/2024

Objetivo	Indicador	Meta 2024
1. Assegurar a efetividade do controle de fusões e aquisições	1.1 Prazo Médio de Ato de Concentração (AC) Sumário no Cade	20-30 dias
	1.2 Prazo Médio de Ato de Concentração	120 dias
	1.3 Número de processos de Ato de Concentração Concluídos no Cade (LOA 2022)	416
	1.4 Atos de Concentração decididos pelo Cade no ano/número total de processos de AC notificados ao Cade no ano (PPA)	100%
2. Garantir eficiência no combate a cartéis e abuso de posição dominante	2.1 Processos de condutas anticompetitivas com mais de 60 meses no Cade	7%
	2.2 Tempo Médio de Processos de Conduta em Estoque	3 anos
	2.3 Tempo Médio de Processos de Conduta Concluídos no Cade (LOA)	2,5 anos
	2.4 Número de processos de condutas anticompetitivas concluídos no Cade (LOA)	40 processos
	2.5 Percentual de êxito nos acordos	95%
3. Garantir eficiência no combate a cartéis e abuso de posição	3.1 Nº de alunos inscritos nos cursos disponibilizados na EVG	1000

dominante	3.2 N° de candidaturas ao PinCade acadêmico nacional	190
4. Exercer liderança na agenda antitruste internacional	4.1 N° de estrelas na GCR	5
	4.2 N° de projetos internacionais liderados pelo Cade	5
	4.3 N° de mentorias para agências jovens realizadas pelo Cade (virtual ou presencial)	1
	4.4 N° de GTs dos quais o Cade é membro	6
	4.5 N° de ações de cooperação internacional multilateral realizadas	25
	4.6 N° de ações de cooperação internacional bilateral realizadas	45
	4.7 N° de participações ativas de representantes do Cade em eventos internacionais	50
	4.8 N° de eventos internacionais sediados pelo Cade (presencial ou virtual)	1
5. Ampliar alcance e efetividade das ações de comunicação interna e externa	5.1 Índice de efetividade das ações de comunicação	512.292
6. Promover a inovação e a transformação digital no Cade	6.1 Nota de avaliação do portal Gov.br	>4.3
	6.2 N° de práticas utilizando Inteligência Artificial (IA)	8
	6.3 N° de processos de trabalho automatizado	20
	6.4 N° de práticas no Concurso InovaCade	15
7. Assegurar a qualidade das informações e fomentar a produção e a institucionalização de conhecimento	7.1 Volume de bases de conhecimento institucionalizadas	30
	7.2 Volume de acesso interno e externo às bases de dados (bases de dados do Cade e bases contratadas)	200
	7.3 Percentual de satisfação com acesso às informações do Cade	100%
8. Percentual de satisfação com acesso às informações do Cade	8.1 Tempo médio de permanência dos servidores	≥ 4 anos
	8.2 Índice de desligamentos de curto prazo	≤ 15%
	8.3 Índice geral do Cade no ranking FIA lugares incríveis	≥ a 90 pontos
9. Construir jornada de desenvolvimento dos	9.1 Horas de capacitação	≥ 15 mil horas

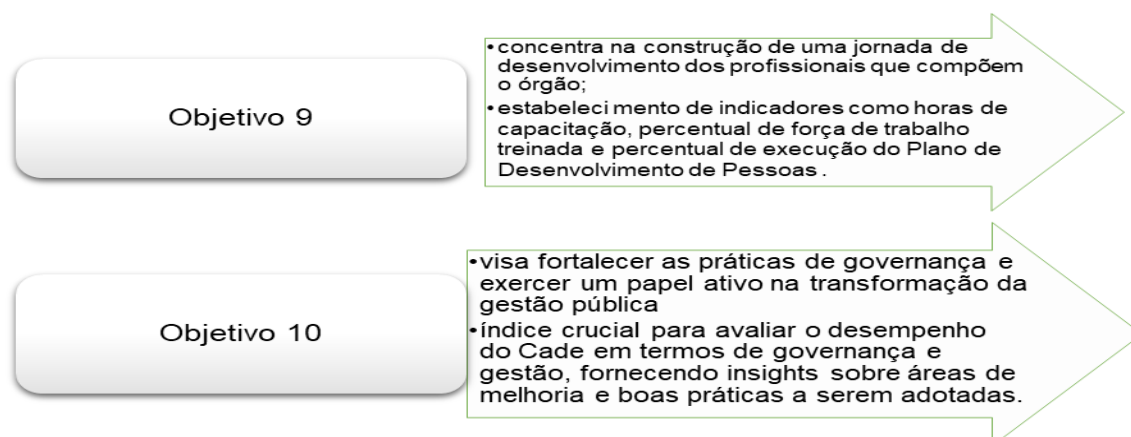
profissionais no Cade	9.2 Percentual da força de trabalho treinada	≥ 90%
	9.3 Percentual de execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas	≥ 95%
10. Fortalecer práticas de governança e exercer papel ativo na transformação da gestão pública	10.1 Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG/Cade)	Em construção

Fonte: Relatório de Gestão do Cade (2022).

É possível observar que os objetivos estratégicos do Cade basicamente estão concentrados em garantir a efetividade do controle de fusões e aquisições, bem como em combater cartéis e abuso de posição dominante. A autarquia visa exercer liderança na agenda antitruste internacional, ampliar a efetividade das ações de comunicação interna e externa, promover inovação e transformação digital, bem como garantir a qualidade das informações e fomentar a produção de conhecimento.

Os indicadores relacionados a esses objetivos 01 até o 04, refletem bem esse compromisso pela melhoria contínua, e atuação para o fortalecimento de sua posição como órgão regulador na promoção da concorrência no mercado brasileiro. Enquanto, os objetivos 9 e 10 do planejamento estratégico, refletem suas expectativas para o aprimoramento de sua atuação e o fortalecimento de suas práticas de governança na área de gestão de pessoas. Além do mais, de acordo com seu Planejamento Estratégico do Cade 2022-2024, dois dos onze objetivos gerais, foram direcionados gestão de pessoas.

Figura 13 – Objetivos Estratégicos do Cade para Gestão de Pessoas



Fonte: Relatório Integrado de Gestão, (2023).

5.2 GOVERNANÇA NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

O Decreto nº 9.203/207, de 22 de novembro de 2017, instituiu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Já a política de governança do Cade foi instituída pela Portaria Cade nº 283, de 11 de maio de 2018, com a finalidade de estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos para a gestão de integridade, de riscos e de controles internos dos planos estratégicos, programas, projetos e processos da Autarquia.

A estrutura de governança da autarquia foi revista em 2021 que resultou na edição da Portaria Cade nº 499, de 23 de novembro de 2021. A partir desta revisão, houve não só a atualização da estrutura de governança, como também o aprimoramento da condução de temas estratégicos e do processo decisório da autarquia, além de incorporar as principais referências normativas na área de governança, como o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, do Tribunal de Contas da União (TCU), 2020; o Guia da Política de Governança Pública, da Casa Civil da Presidência da República, 2018; além de outras publicações sobre o tema aplicáveis à Administração Pública federal.

Para tanto, como parte de sua Política de Governança, houve a integração da agenda de integridade, a Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão do

Cade, instituída pela Portaria Cade nº 283, de 11 de maio de 2018 com a finalidade de estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos para a gestão de integridade, de riscos e de controles internos dos planos estratégicos, programas, projetos e processos da Autarquia. (Plano de Integridade, 2018, p. 9).

As normativas que fundamentam a política de governança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, partem de disposições legais contidas na Política de Governança da Administração Pública Federal. Ainda segundo o artigo 7º¹⁰, da referida portaria, são diretrizes para a gestão de integridade no Cade:

- i. Promover a cultura ética e a integridade institucional focada nos valores e no respeito às leis e princípios da Administração Pública;
- ii. Fortalecer a integridade institucional do Cade, que deve ser promovida por decisões baseadas no autoconhecimento e diagnose de vulnerabilidades;
- iii. Prover os cargos de direção do Cade a partir da identificação de perfis e capacitação adequada;
- iv. Definir políticas específicas com orientação de padrões de comportamento esperados dos agentes públicos no relacionamento com cidadãos, setor privado e grupos de interesses;
- v. Disponibilizar informações à sociedade e primar pela atuação transparente da gestão, conforme legislação vigente;
- vi. Fortalecer os mecanismos de comunicação com o público externo com objetivo de estimular o recebimento de insumos sobre a implementação de melhorias e a obtenção de informações sobre desvios de conduta a serem apurados; e
- vii. Dotar os mecanismos de preservação da integridade pública do Cade com critérios de identificação e punição dos responsáveis por possíveis desvios de conduta. (PORTARIA Cade nº 283, de 11 de maio de 2018).

O Art. 4º da Portaria CADE Nº 283 de maio de 2018, dispõe: sobre os princípios da Política de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão do Cade a serem seguidos pelo Cade: I - Liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*, nos termos definidos pela IN Conjunta Nº 01, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União; II - Aderência à integridade e aos valores éticos;

¹⁰ Portaria Cade nº 283, de 11 de maio de 2018, aprova a Política de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Relatorios%20de%20gestao/2020/Cap.%202/Portaria%20Cade%20283_2018.pdf.

Já a seção III, artigo 6º destaca as diretrizes da gestão de riscos no Cade:

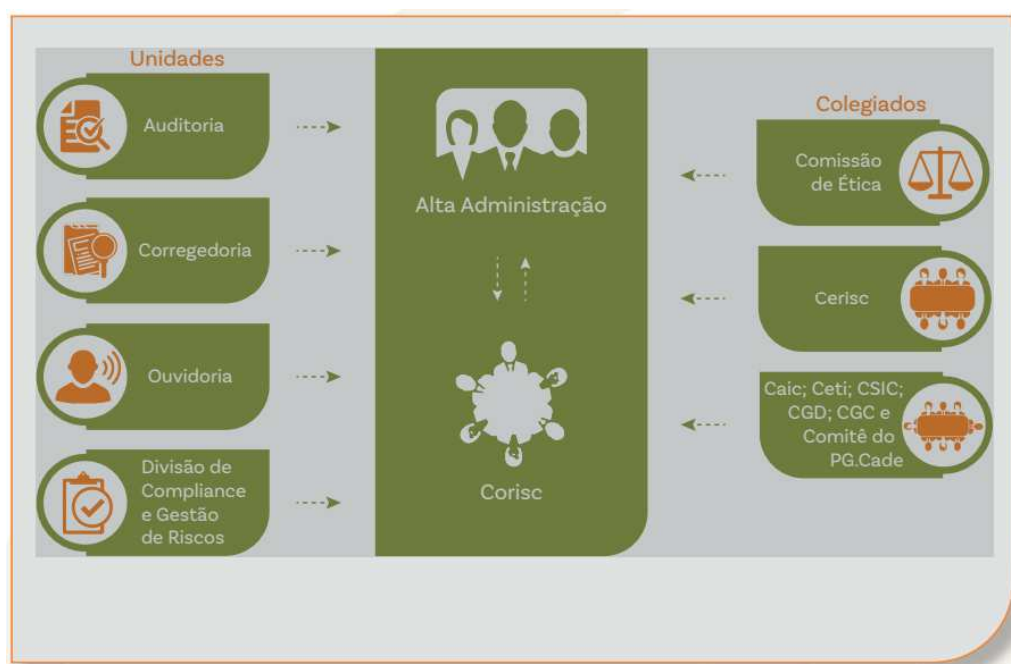
III - Prover os cargos de direção a partir da identificação de perfis e capacitação adequada;

IV - Desenvolver e implementar atividades de controle da gestão que considere a avaliação de mudanças, internas e externas, que contribuam para identificação e avaliação de vulnerabilidades que impactam os objetivos institucionais;

V - Capacitar os agentes públicos na gestão de integridade, de riscos e de controles internos, em todos os níveis da organização, de forma continuada;

Destaca-se que a portaria nº 283 de maio de 2018, estabelece a política de governança do Cade, delimitando as regras e procedimentos para garantir a transparência na divulgação de informações financeiras, operacionais e de gestão, bem como a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade em geral.

Figura 14 - Estrutura Atual de Governança do Cade



Fonte: Plano de Integridade do Cade (2022).

Conforme o Relatório de Gestão (2019), os mecanismos de governança utilizados para direcionar e monitorar a atuação da gestão, com intuito de prestar serviços de interesse a sociedade, além de estabelecer uma política de gestão que

permita o alinhamento de projetos e atividades à estratégia organizacional. Além do mais, a política de governança da autarquia foi atualizada pela Portaria nº 499, de novembro de 2021, que dispõe sobre a estrutura de governança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade.¹¹

Art. 3º São objetivos da política de governança no âmbito do Cade:

Art. 3º São objetivos da política de governança no âmbito do Cade:

I – Promover e organizar mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional previstas no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017;

II – Promover a implementação e o monitoramento da gestão estratégica;

III – incentivar a busca de soluções para melhoria do desempenho institucional e a adoção de instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;

IV – Impulsionar a aderência à regulamentação decorrente de leis, códigos, normas e padrões na condução das políticas e na prestação de serviços de interesse público;

V – Estimular a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes;

VI – Promover o processo permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contemple as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos de risco que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos estratégicos;

VII – Promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção e punição de fraudes e atos de corrupção com a aprovação, a implantação e o monitoramento de programa de integridade;

VIII – Promover a prestação de contas sobre os resultados da atuação do Cade, bem como a estruturação de canais ativos com as partes interessadas, especialmente a sociedade, de forma a disponibilizar informações relevantes e obter sugestões para o aprimoramento dos serviços prestados pela autarquia, estimulando a transparência e a efetividade das informações;

IX – Promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos de forma a incorporar conhecimentos, habilidades e atitudes alinhados aos princípios, às diretrizes e às boas práticas de governança; e

X – Incentivar a adoção de práticas de governança ambiental e social na gestão e na prestação de serviços do Cade

Art. 8º Compete ao Comitê de Governança, Riscos e Controles – Corisc:

¹¹ Dispõe sobre a estrutura de governança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Portaria disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cade-n-499-de-23-de-novembro-de-2021-362693973>

III – apreciar e aprovar as propostas de revisão da estrutura de governança do Cade;

No art. 8º destaca-se a competência do Comitê de Governança, Riscos e Controles – Corisc: **III – apreciar e aprovar as propostas de revisão da estrutura de governança do Cade”.**

É perceptível que na política de governança da autarquia, dentre seus objetivos fundamentais é de orientar e regular a gestão de integridade, riscos e controles em todos os níveis e órgãos, abrangendo gestores, servidores, prestadores de serviço, colaboradores, estagiários, consultores externos e todos os envolvidos nas atividades da autarquia. A mesma portaria, define que o risco considera a possibilidade de ocorrência de eventos que possam impactar o cumprimento dos objetivos do Cade, medidos em termos de impacto e probabilidade. Os princípios da política incluem liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*, alinhados com normativas governamentais pertinentes, destaca-se a gestão de riscos realizada de forma sistemática e estruturada, com supervisão da alta administração.

O relatório de Integrado de Gestão (2018), destaca que a governança do Cade é reforçada em temas transversais que impactam o Tribunal e a Superintendência Geral através da participação das diversas áreas nos seguintes comitês: Comitê de Governança, Riscos e Controles (Corisc), Comitê de Governança Digital (CGD), Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI), Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC), Comitê Gestor de Capacitação (CGC). Ainda, de acordo, com o relatório de gestão (2020), a política de governança da autarquia pauta-se por um sistema de pesos e contrapesos na área-fim associado a segregação de funções na área meio.

A partir das informações contidas no referencial teórico, verifica-se que o Cade dispõe de diversas áreas e funções que compõem a sua estrutura de governança. Em relação aos componentes relativos à governança de pessoas, tem-se no nível estratégico, tático e operacional, partindo da Alta Administração, Corisc, Colegiados: Comissão de Ética, Cerisc, Caic, Ceti, CSIC, CGD, CGC e Comitê PG.

Cade, as unidades: Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Divisão de *Compliance* e gestão de riscos.

Como forma de atender a necessidade das demandas do SCIEF¹² e do TCU, o Cade também conta com mecanismos e instâncias de governança para direcionar e monitorar a atuação de sua gestão, com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade, além de estabelecer uma política interna que permita o alinhamento de projetos e atividades à estratégia organizacional. As instâncias de apoio à governança dão suporte à implantação da política de governança e possuem a atribuição de zelar pelas boas práticas de governança, gestão de riscos e integridade. (Relatório de Gestão Integrada, 2022, p. 41).

Para o IBGC (2010),

a governança interna dos Conselhos deve zelar pelos valores e propósitos da organização e traçar suas diretrizes estratégicas. Para que o interesse da empresa sempre prevaleça, o Conselho de Administração deve prevenir e administrar situações de conflitos de interesses e divergências de opiniões. Dentre as responsabilidades do Conselho de Administração destaca-se a discussão, a aprovação e o monitoramento de decisões envolvendo: estratégia; estrutura de capital; apetite e tolerância ao risco (perfil de risco); fusões e aquisições; contratação, dispensa, avaliação e remuneração do diretor-presidente e dos demais executivos, a partir da proposta apresentada pelo diretor-presidente; escolha e avaliação da auditoria independente; processo sucessório dos conselheiros e executivos; práticas de Governança Corporativa; relacionamento com partes interessadas; sistemas de controles internos (incluindo políticas e limites de alçada); política de gestão de pessoas e código de conduta. (IBGC, 2010).

Uma particularidade da autarquia em relação aos outros órgãos da Administração Pública Federal, está relacionado ao fato de que diferentemente destes, o Cade possui seu próprio Código de Ética estabelecido pela Resolução nº 16, de 9 de setembro de 1998, e atualmente, está em fase de revisão para a construção de um novo Código de Ética, provendo-a então de instrumento adequado às mudanças das relações e das normas regulamentares vigentes.

Relatório Integrado de Gestão (2021), aponta que:

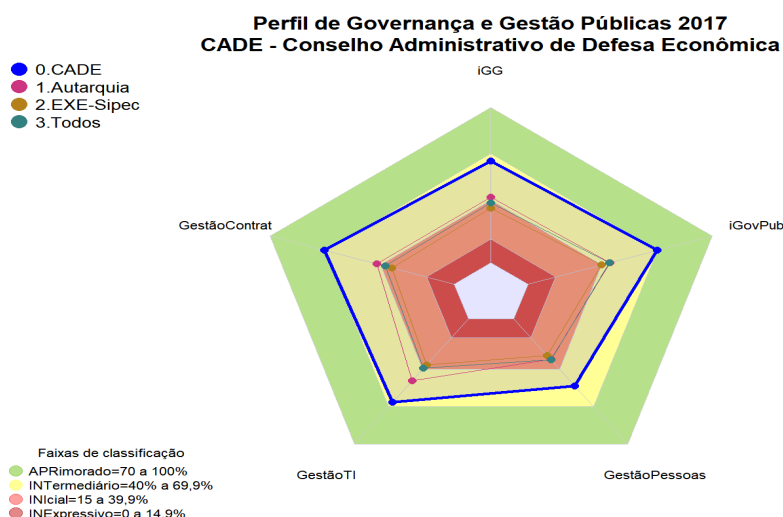
(...) as instâncias de apoio à governança são compostas pela: Auditoria; Corregedoria; Ouvidoria; Divisão de Compliance e Gestão de Riscos; o Comitê Executivo de Gestão de Riscos (Cerisc), a Comissão de Ética (CeCade); e os colegiados temáticos como o Comitê de Articulação das Instâncias de Controle Interno (Caic); o Comitê Estratégico de TI (Ceti); o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC); o Comitê de

¹² Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Governança Digital (CGD); o Comitê Gestor de Capacitação (CGC); e o Comitê Gestor do PG.Cade. (Relatório Integrado de Gestão, 2021, p.41).

Outro aspecto importante no desenvolvimento e aprimoramento do Conselho, está relacionada com a revisão da estrutura de governança, processo importante para o aprimoramento e fortalecimento de seu modelo de gestão, pois versa da definição e do acompanhamento das pautas estratégicas, e orientação para a melhoria da política pública e dos resultados entregues à sociedade. A síntese do levantamento de 2017 do TCU sobre governança e gestão apresenta-se na Figura 15:

Figura 15 – Perfil da Governança – 2017



Fonte: Relatório Individual de Autoavaliação, TCU (2017).

Segundo o Levantamento de Governança e Gestão Pública de 2017, a figura acima representa o resultado geral da autoavaliação dessa organização. Nela são apresentados os valores do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos), comparados às médias obtidas

pelas organizações do mesmo tipo, segmento e com todas as 498 organizações participantes.

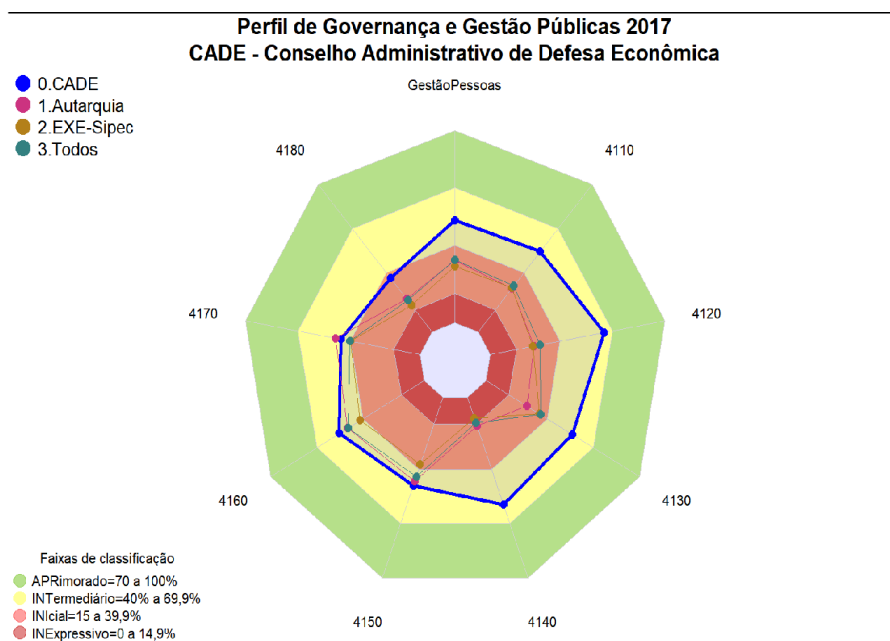
Os gráficos tipo radar, utilizados nos relatórios do TCU, apresentam uma faixa de classificação com a divisão em cores representando os quatro estágios nos quais os indicadores se encontram, a saber: “vermelho”, representando o conceito de capacidade dos indicadores nos estágios “Inexpressivo”, com valores que vai de 0,0% a 14,99%; cor “laranja” representando o conceito de capacidade dos indicadores nos estágios e “Inicial” com valores de 15% a 39,99%. Estes estágios, inexpressivo e inicial, estão classificados no estágio Inicial pelo fato de representarem os casos nos quais a prática voltada para a governança não é adotada de forma considerável. A cor “Laranja”, designando o conceito de capacidade dos indicadores no estágio “Intermediário”, com valores de 40% a 69,99%, para os casos nos quais a prática é adotada de forma parcial e a cor “Verde”, assinalando o conceito de capacidade dos indicadores no estágio “Aprimorado”, com valores de 70% a 100%, concernente aos casos em que a prática da governança é adotada em grande parte ou totalmente (BRASIL, 2017b, 2018b, 2021c).

Nos gráfico tipo radar apresentados na figuras 17, verifica-se os índices governança de pessoas iGovPessoas e os índices de gestão de pessoas iGestPessoas entre os anos 2017 e 2021 do Cade. Como pode ser observado, a identificação do estágio no qual se encontra a instituição avaliada, é referenciada por uma linha na cor azul ou preta sobre as cores vermelha, laranja, amarela, verde ou em suas interseções. Neles é possível observar a identificação do estágio no qual se encontra a instituição avaliada, sendo referenciada por uma linha na cor azul ou preta sobre as cores vermelha, laranja, amarela, verde ou em suas interseções.

A faixa de classificação, que identifica o estágio dos indicadores, em relação aos índices no qual se encontra a instituição avaliada, está representada somente com o posicionamento da linha sobre as cores, ou em suas interseções, o que pode dificultar o entendimento por parte do leitor/pesquisador no que se refere a identificação do real valor alcançado pela instituição. Os prováveis valores

alcançados, encontram-se apoiados na identificação em que o ponto mais extremo da linha alcança.

Figura 17 – iGovPessoas e Gestão de Pessoas, Cade – 2017



Fonte: Relatório Individual de autoavaliação, TCU

A figura 17, representa o detalhamento para o iGovPessoas, que é o índice de governança de pessoas. Esse indicador é regido por uma série de componentes como podemos verificar na imagem, sendo que cada um representa um objeto de análise como será dito a seguir: (TCU, 2018).

Em sequência temos os demais componentes que completam o GovPessoas:

3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas)

3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna)

4110 (Realizar planejamento da gestão de pessoas)

4120 (Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por

colaboradores e gestores)

4130 (Assegurar o adequado provimento das vagas existentes)

4140 (Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados)

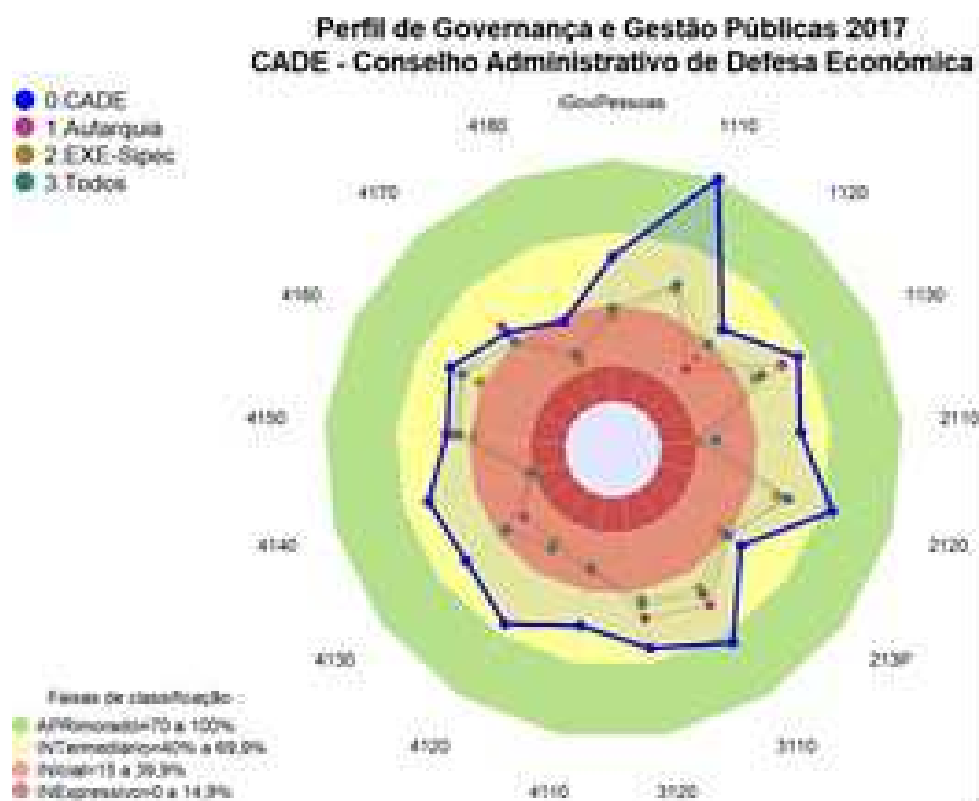
4150 (Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores)

4160 (Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável)

4170 (Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores)

4180 (Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores)

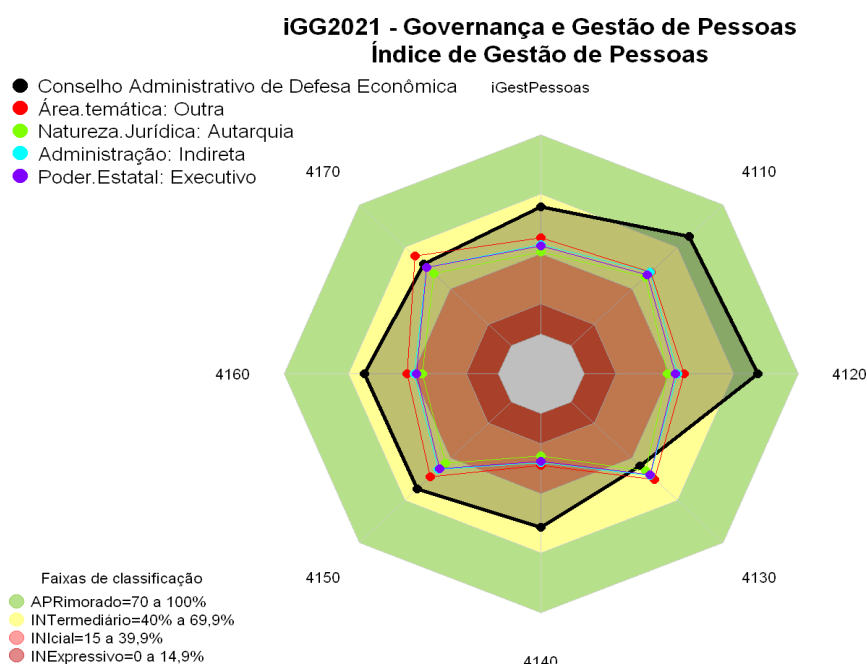
Figura 18 – Perfil de Governança e Gestão de Pessoas do Cade – 2017



Fonte: Relatório Individual de autoavaliação, TCU (2017).

Cabe destacar que cada elemento, ou prática associada é formada por outros agregadores, ou práticas, em que cada um possui um significado diferente, tal como o 4180 (favorecer a retenção de colaboradores e dos gestores). Para o TCU (2013), ainda que sejam utilizadas várias questões para composição do iGovPessoas, a expectativa é sempre a melhoria por parte das organizações, com a adoção de práticas e criação de mecanismos que contribuam para o aprimoramento de sua governança. É importante observar que, o índice de capacidade gestão de pessoas (iGestPessoas), utiliza um subconjunto de práticas associadas do índice de governança de pessoas (iGovPessoas), em que analisa especificadamente as práticas relacionadas à seleção, retenção, capacitação e avaliação de servidores. Inclusive a remuneração, ambiente de trabalho e sucessão, ao passo que o iGovPessoas avalia o arranjo dos governantes precisamente sobre os processos de gestão de pessoas.

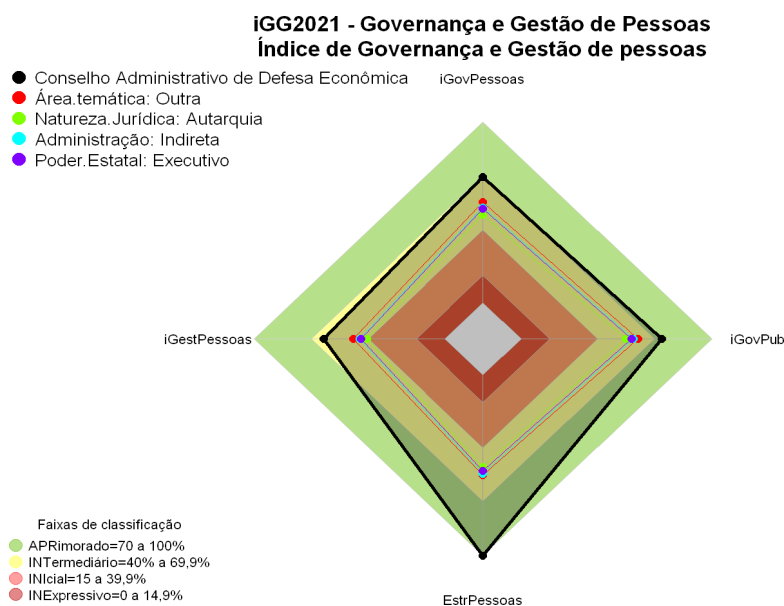
Figura 19 – IGG 2021 -Índice de Gestão de Pessoas - Cade



Fonte: Relatório Individual de autoavaliação, TCU (2021).

A figura 20 apresenta o Índice de Governança e Gestão de pessoas 2021 do Cade.

Figura – 20 - Índice de Governança e Gestão de pessoas, Cade – 2021



Fonte: Relatório Individual de autoavaliação, TCU (2021).

Nas figuras acima é possível verificar que os gráficos não apresentam de forma muito clara o nível de alcance que a instituição avaliada obteve no que diz respeito a sua governança pública, impactando na análise dos dados de forma mais aprofundada. Além do que, os gráficos apresentam alguns dados numéricos, que representem com precisão os estágios nos quais se encontram cada indicador. Entretanto, é necessária uma análise criteriosa dos documentos utilizados para avaliação e o questionário de resposta individual, além das tabelas de indicadores elaboradas pelo TCU.

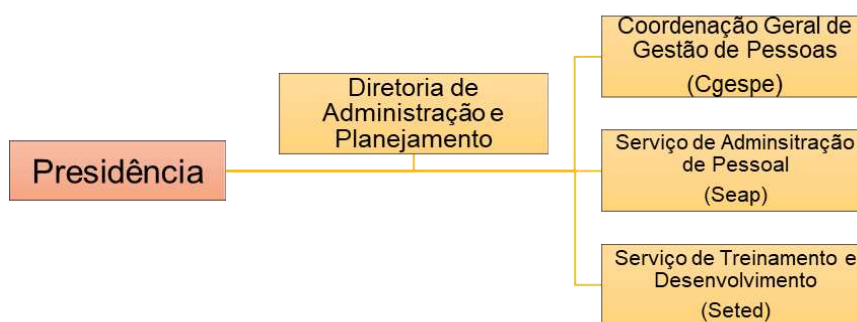
5.3 GESTÃO DE PESSOAS NO CADE

Desde 2016 o Cade vem passando por vários desafios em relação à força de trabalho, principalmente no que se refere ao quantitativo de servidores. A partir da Lei n.12.529/2011, que estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), em que constava a previsão da ampliação da autonomia, além de sua força de trabalho. Além do que, com a expansão de suas competências foi inegável um aumento em seu quadro de servidores. O relatório de Gestão de 2019, aponta que:

O Cade atua em conformidade com a Lei nº 8.112/1990 e demais normas da legislação aplicável a Gestão de Pessoas, realizando permanente monitoramento do conjunto de diretrizes e de regras estabelecidas pelo Governo federal e órgãos de controle, como acórdãos e decisões. A avaliação da conformidade nos processos de gestão de pessoas é realizada por meio da padronização da rotina e dos fluxos baseada em melhores práticas, com o mapeamento dos fluxos nas bases de conhecimento e checklists internos. (Relatório de Gestão, 2019, p. 98).

É importante observar que a área de Gestão de Pessoas do Conselho tem um papel fundamental para seu bom desenvolvimento, uma vez que cabe a ela atuar na estruturação, controle e ampliação do quadro de servidores, que por sua vez está dividida em 2 subáreas.

Figura 21 - Organograma – RICade



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão (2017).

Compete a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, segundo o Relatório de Gestão Integrada (2022):

- I. “coordenar e executar as atividades relacionadas com as políticas de gestão de pessoas, seguindo as diretrizes emanadas do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC;
- II. coordenar e consolidar o Plano Anual de Capacitação;
- III. promover ações administrativas relativas à valorização, promoção de qualidade de vida e assistência à saúde dos servidores e seus dependentes, observadas as orientações do órgão gestor do SIPEC;
- IV. registrar e adotar medidas relativas a afastamento, remoção, redistribuição, disponibilidade, requisição e cessão de servidores, bem como exercício provisório;
- V. fornecer subsídios para a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos, em conformidade com as orientações emanadas de órgãos superiores;
- VI. gerir a folha de pagamento; e
- VII. exercer outras competências que lhe forem cometidas no seu campo de atuação.

Ao Serviço de Administração de Pessoal compete:

- I. Controlar e orientar a execução das atividades de gestão de pessoal nas áreas de cadastro e administração de benefícios;
- II. Acompanhar e aplicar a legislação e normas que disciplinam os atos de pessoal;
- III. Realizar a gestão das contratações de estágios obrigatório e não obrigatório;
- IV. Executar as atividades operacionais, no âmbito de sua atuação, nos sistemas institucionais e estruturantes de Pessoal do Poder Executivo Federal;
- V. Elaborar e acompanhar as rotinas de cálculo e processamento da folha de pagamento de pessoal;
- VI. subsidiar a elaboração de diretrizes, normas e procedimentos relacionados à área de gestão de pessoas;
- VII. Expedir declarações e certidões de tempo de serviço, e demais expedientes, de acordo com os assentamentos funcionais e a legislação vigente;
- VIII. Proceder à apuração da frequência dos servidores, inclusive cedidos e requisitados;
- IX. Controlar as férias dos servidores, inclusive cedidos e requisitados;
- X. Autorizar, controlar e manter atualizado o cadastro dos servidores e seus dependentes inscritos junto ao plano de assistência à saúde;

XI. Incluir dados no Sistema de Avaliação de Atos de Admissão e Concessões do Tribunal de contas da União – SISAC, relativos aos atos de admissão e desligamento, bem como atender demais diligências correlatas;

XII. Gerir o assento funcional digital do servidor; e

XIII. Controlar e executar o processo de recolhimento das contribuições previdenciárias, individual e patronal, dos servidores vinculados ao regime geral de previdência social.

Ao Serviço de Treinamento e Desenvolvimento compete:

I. subsidiar a elaboração de diretrizes, normas e procedimentos relacionados à área de gestão de pessoas;

II. coordenar e executar o processo de revisão e atualização dos normativos da área de capacitação;

III. coordenar e executar o processo de elaboração do Plano Anual de Capacitação (PAC), em consonância com as políticas e diretrizes de desenvolvimento de pessoas do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC;

IV. definir estratégias e instrumentos para implementação do PAC;

V. prospectar oportunidades de capacitação em consonância com o PAC;

VI. elaborar e sistematizar informações sobre a execução das políticas de capacitação para o "Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação";

VII. gerir o processo de concessão de auxílio capacitação para cursos de formação avançada e idiomas;

VIII. gerir o processo de concessão de Licença para Capacitação;

IX. instruir processos de capacitação; e

X. executar as atividades relativas à avaliação de desempenho de servidores".

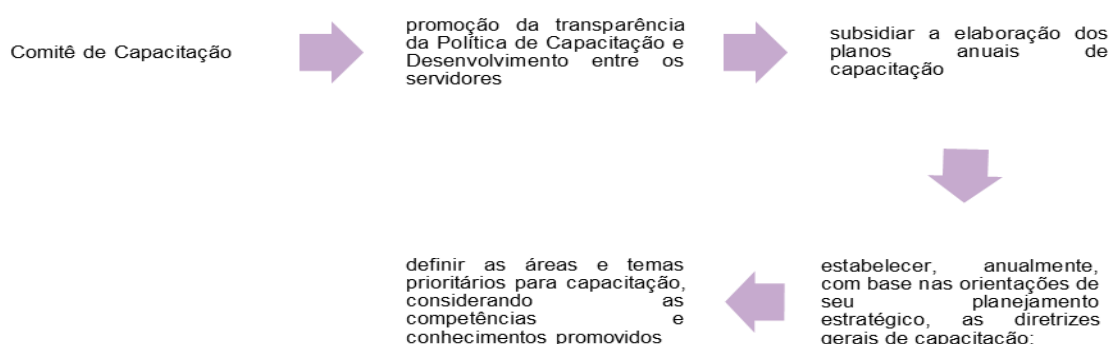
Possivelmente, um dos grandes desafios para a área de Gestão de Pessoas da autarquia, ainda está relacionado com a ampliação de seu quadro de pessoal, no decorrer dos anos vários esforços foram empreendidos pela autarquia junto aos órgãos superiores para que se chegasse a um número de servidores que conseguisse atender suas demandas atividades. Todos esses esforços só lograram êxito em 2019, quando então, foi possível mitigar o problema, graças à parceria com

então Ministério da Economia na época, permitindo um processo seletivo de recrutamento para servidores, um formato inovador que apresentou um alto índice de adesão, desde então esse formato de seleção vem sendo adotado resultando em índices favoráveis para autarquia.

5.3.1 COMITÊ GESTOR DE CAPACITAÇÃO

O Comitê Gestor de Capacitação foi instituído pela Portaria Cade nº 207, de 10 de dezembro de 2013, com a finalidade de dispor sobre a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores em exercício na autarquia e de dar outras providências. Suas competências incluem a promoção da transparência da Política de Capacitação e Desenvolvimento entre os servidores e demais colaboradores do Conselho e subsidiar a elaboração dos planos anuais de capacitação; estabelecer, anualmente, com base nas orientações de seu planejamento estratégico, as diretrizes gerais de capacitação; e definir as áreas e temas prioritários para capacitação, considerando as competências e conhecimentos promovidos e sua relação com a missão institucional da autarquia.

Figura 22 - Atribuições do Comitê Gestor de Capacitação



Fonte: Autoria própria, baseado no RICADE (2022).

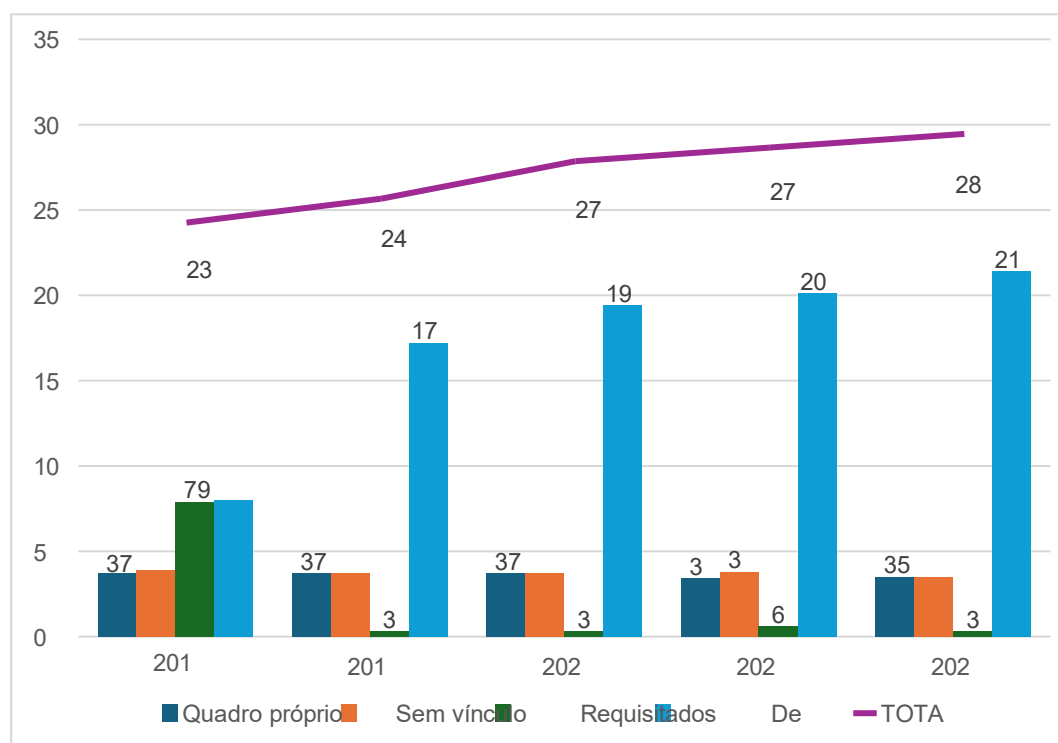
5.4 ESTRUTURA DE PESSOAL DO CADE

A estrutura de pessoal do Cade é bastante sucinta, sendo totalmente dependente da força de trabalho proveniente de outros órgãos da administração pública direta ou indireta, que contribuem para o bom desempenho da missão institucional. Outrossim, ele possui a prerrogativa de requisição, prevista na Lei nº 12.529/2011¹³. A situação funcional atual dos servidores em exercício, exposta na figura 11, indica revela que em 2018, o quadro próprio contava com 37 servidores, mantendo-se relativamente estável até 2020, quando houve uma leve queda para 34 em 2021, antes de aumentar novamente para 35 em 2022. Por outro lado, o número de servidores sem vínculo variou ao longo do período, começando em 39 em 2018, diminuindo para 37 em 2019 e 2020, aumentando para 38 em 2021 e retornando a 35 em 2022.

Figura 23 – Situação Funcional dos Servidores em Exercício no Cade
(2018–2022)

¹³ Lei nº 12.529/2011:

Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm

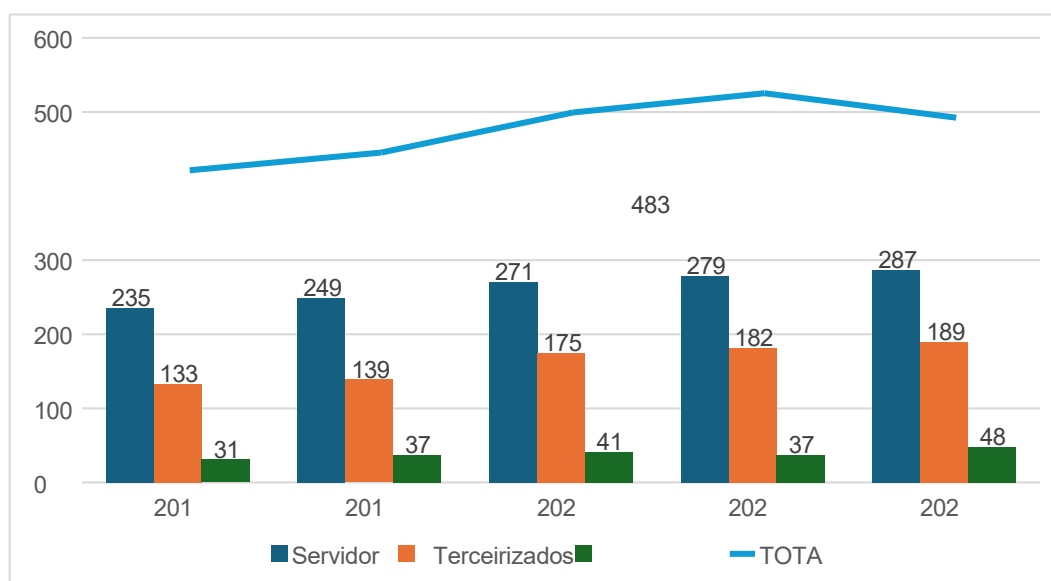


Fonte: Elaboração própria a partir de Cade (2018 – 2022).

Os servidores requisitados de outros órgãos apresentaram uma queda significativa de 79 em 2018 para apenas 3 em 2019, mantendo-se estáveis nesse número até 2022. Enquanto isso, o número de servidores de outros órgãos em exercício o que aumentou consideravelmente ao longo dos anos, passando de 80 em 2018 para 214 em 2022. Em relação ao número tal de servidores em exercício na autarquia houve um aumento de 235 em 2018 para 287 em 2022.

Essas variações indicam mudanças na composição da força de trabalho do órgão ao longo do período considerado, refletindo possíveis adaptações nas políticas de contratação, colaborações interinstitucionais e demandas específicas de cada ano. A figura 18, apresenta a distribuição entre esses diferentes vínculos.

Figura 24 – Vínculo dos Colaboradores Cade (2018-2022).



Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Gestão, Cade (2018 - 2022).

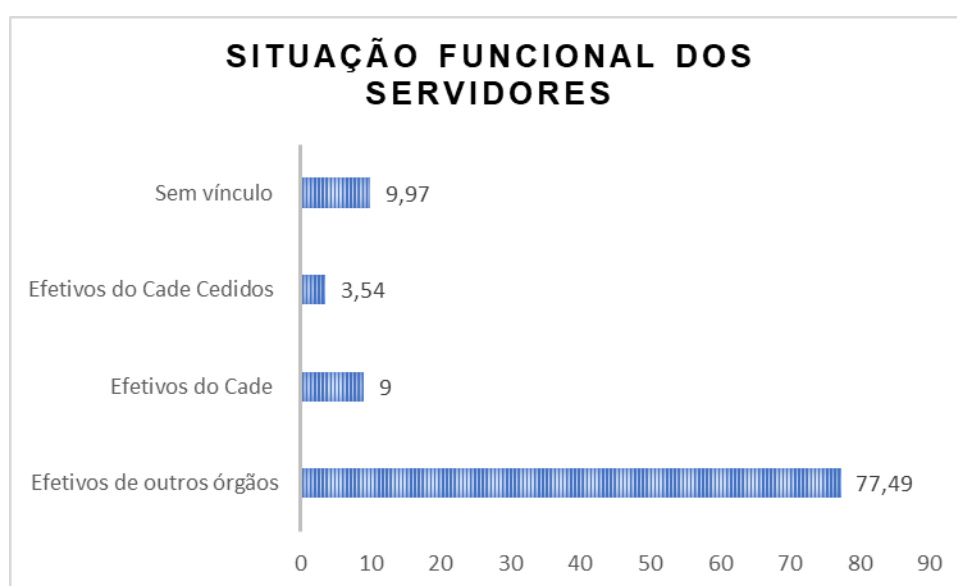
Na figura 24, verifica-se que, em 2018, o órgão contava com um total de 399 colaboradores, dos quais 235 eram servidores, 133 eram terceirizados e 31 eram estagiários. Ao longo dos anos seguintes, observou-se um aumento geral no número total de colaboradores. Em 2019, o total subiu para 425, com um aumento em todas as categorias: 249 servidores, 139 terceirizados e 37 estagiários. Em 2020, o número total cresceu para 487, com 271 servidores, 175 terceirizados e 41 estagiários.

No ano de 2021, houve um pico de 498 colaboradores, distribuídos entre 279 servidores, 182 terceirizados e 37 estagiários, já em 2022, o número total aumentou para 524, com 287 servidores, 189 terceirizados e 48 estagiários. Com base nessa investigação observa-se um crescimento gradual ao longo dos anos em seu quadro de pessoal, tanto em termos de servidores efetivos quanto de terceirizados e estagiários, entretanto é possível inferir que os terceirizados e os estagiários contribuem com suporte nas operacionais, dada as circunstâncias que impossibilitam terceirizados de atuarem em áreas estratégicas na administração pública. Esse aumento pode refletir uma expansão das atividades do órgão, bem como uma necessidade crescente de recursos humanos para lidar com questões relacionadas à defesa da concorrência e regulação econômica.

O modelo de distribuição apresentado reflete a constante necessidade de lidar com uma força de trabalho diversificada, com diferentes contratos, direitos e responsabilidades, o que pode tornar a implementação de políticas de governança mais complexa e exigir abordagens diferenciadas para garantir a eficácia e a equidade no ambiente de trabalho. Além disso, a dependência de mão de obra terceirizada pode aumentar a complexidade na coordenação e na integração das atividades, bem como na definição de padrões de desempenho e na garantia de conformidade com normas e regulamentos internos e externos.

Quanto ao número de servidores e empregados públicos em exercício na autarquia, no ano de 2023, foram 77% dos 311 funcionários em serviço na autarquia. O Cade finalizou o ano com 545 pessoas compondo sua força de trabalho, entre servidores e colaboradores. (Relatório Integrado, 2023, p. 95). Em relação aos servidores públicos que compõem o quadro de pessoas do Cade, de acordo com o Portal da Transparência (2024), dos 595 em exercício todos estão na condição de ativos. Sugerindo uma força de trabalho predominantemente ativa na autarquia, que se reflete em uma estrutura organizacional dinâmica, capaz de cumprir suas responsabilidades de forma eficaz.

Figura 25 – Situação Funcional dos Servidores do Cade – 2024.

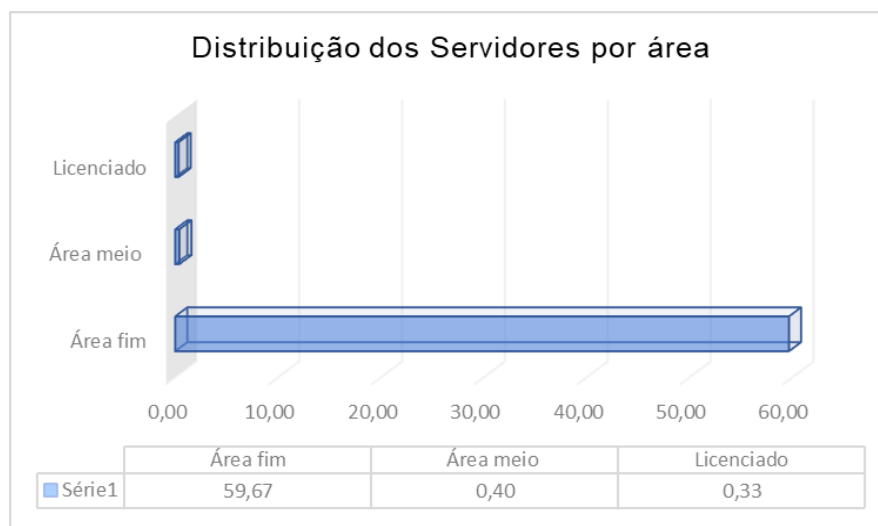


Fonte: Portal da Transparência, 2024. (autoria própria, adaptado).

As informações apresentadas foram extraídas do Portal da Transparência (2024), sendo as mais recentes em relação ao quadro de pessoal do Cade, contribuindo assim para análise evolutiva desta categoria. Destaca-se que os servidores do Cade fazem parte da carreira do Plano Geral do Poder Executivo (PGPE), estando divididos entre cargos de Nível Superior (1), Analista Técnico-Administrativo (14) e Nível Médio, Agente Administrativo (21). No Relatório Integrado de Gestão (2023), é possível analisar a situação funcional dos servidores.

Ainda, de acordo com o RIG (2023), somente três recrutamentos foram realizados para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPGG), em parceria com a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) e mais 14 editais de seleção para demais carreiras, exclusivamente pelo módulo “Currículo e Oportunidades”, do SOUGOV., aspectos que contribuem para melhor compreensão da estrutura organizacional e capacidade operacional. Na figura 23 verifica-se a distribuição dos servidores por área.

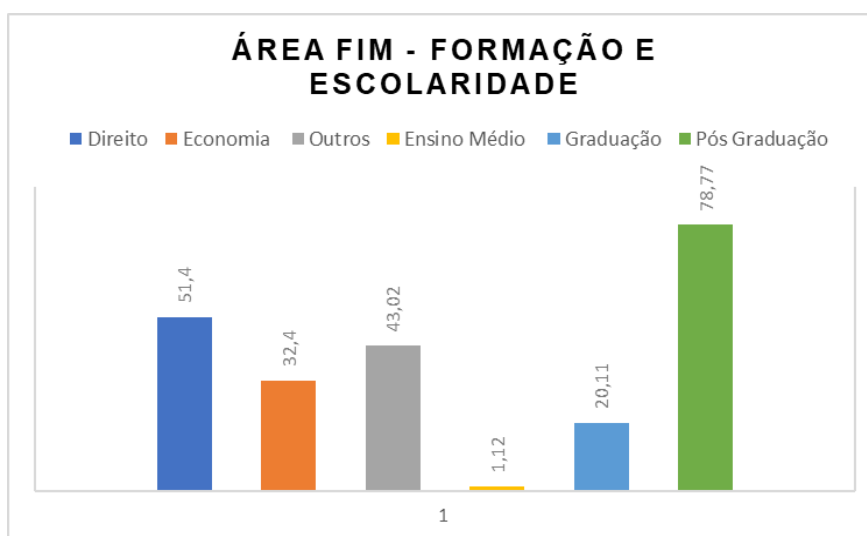
Figura 26 – Distribuição dos servidores por área



Fonte: Relatório Integrado de Gestão, 2023. (Autoria própria, 2024)

Em relação a área fim da autarquia, ressalta-se que é relacionada com a análise dos processos de defesa da concorrência, sendo uma das áreas mais importantes para o Cade e, é justamente a que demanda mais atenção e cuidado, tendo em vista a necessidade constante de servidores com perfil específico para atuação na área sendo as mais apreciadas as áreas de direito e economica, sem esquecer que outras áreas fazem parte desse grupo.

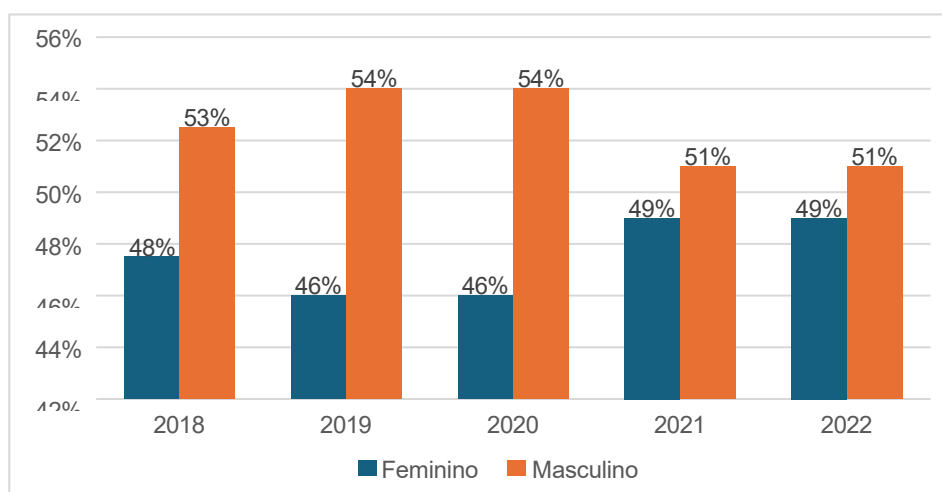
Figura 27 – Área Fim – Formação e escolaridade



Fonte: Relatório Integrado de Gestão, 2023. (Autoria própria, 2024)

Os cargos relacionados aos servidores e terceirizados, a autarquia apresentam uma pluralidade de funções desempenhadas, o que destaca a importância de diferentes habilidades e conhecimentos para o funcionamento eficiente das operações do Cade. Tal diversidade evidência novamente a complexidade das atividades desempenhadas pela autarquia e a necessidade de uma abordagem cuidadosa na gestão de recursos humanos para garantir o sucesso de suas iniciativas. A perspectiva por gênero da autarquia, entre os anos de 2018 e 2022, apresenta crescimento significativo, o que demonstra um interesse por parte da alta gestão na busca por uma equiparação de gêneros nas funções.

Figura 28 – Distribuição dos servidores por gênero (2018-2022)



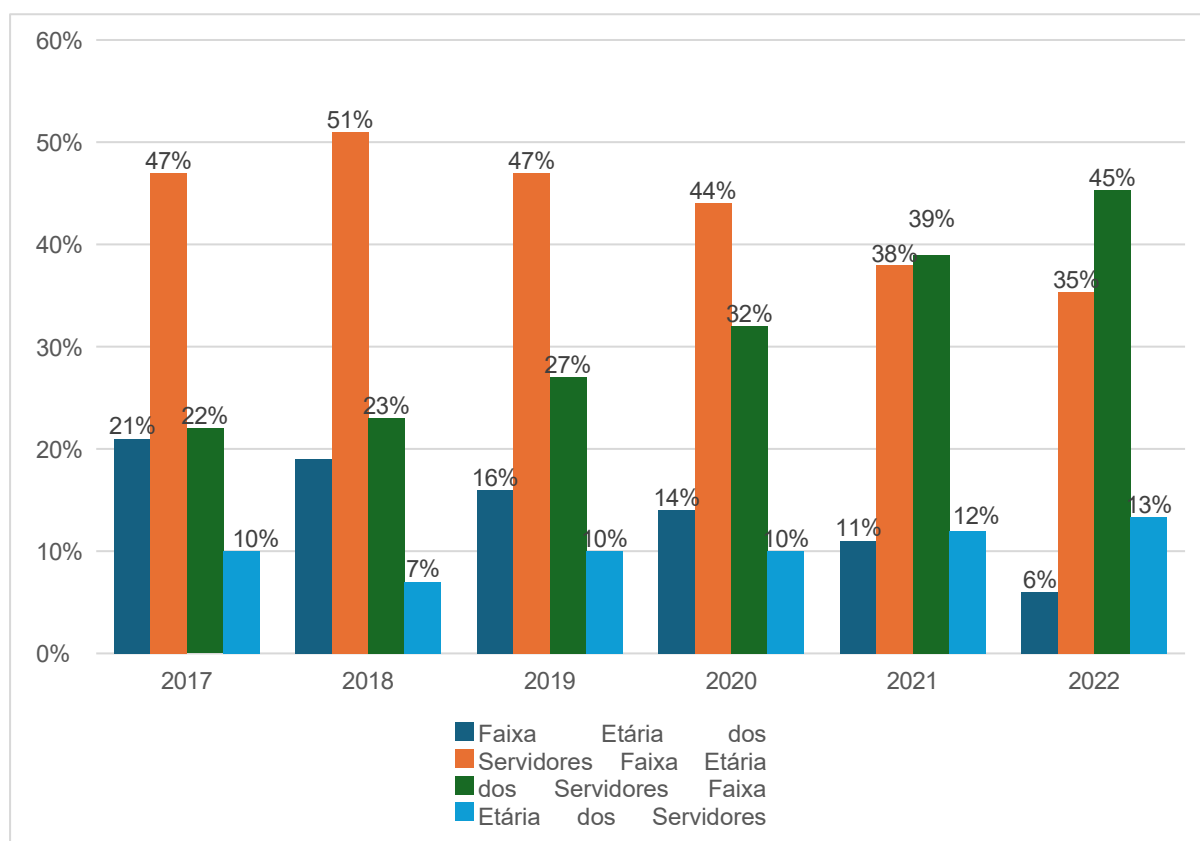
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018-2022)

Ao longo dos anos de 2018 a 2022, o Conselho apresentou relativa estabilidade na distribuição de gênero entre seus servidores, com variações mínimas na representação feminina, oscilando entre 46% e 49%, e masculina, entre 51% e 54%. Embora tenha havido flutuações, o compromisso com a igualdade de gênero é evidente, com esforços para manter uma representação equitativa de ambos os sexos. Este compromisso não se limita apenas à contratação, mas também envolve garantir oportunidades de desenvolvimento e avanço na carreira para todos os funcionários, independentemente do gênero.

A distribuição dos servidores por faixa etária é apresentada na figura 27.

A faixa etária entre 31 e 40 anos surge como o mais representado, mantendo-se consistentemente alto, começando em 47% em 2017 e diminuindo gradualmente para 35,33% em 2022. Enquanto isso, as faixas etárias mais jovens, de 18 a 30 anos, e mais maduras, acima de 50 anos, mostram uma tendência oposta: o primeiro declinou significativamente, começando em 21% em 2017 e chegando a 6% em 2022, enquanto o último viu um aumento moderado, começando em 10% em 2017 e subindo para 13,33% em 2022. Por outro lado, as faixas etárias de 41 a 45 anos testemunharam um aumento constante ao longo dos anos, começando em 22% em 2017 e alcançando 45,33% em 2022.

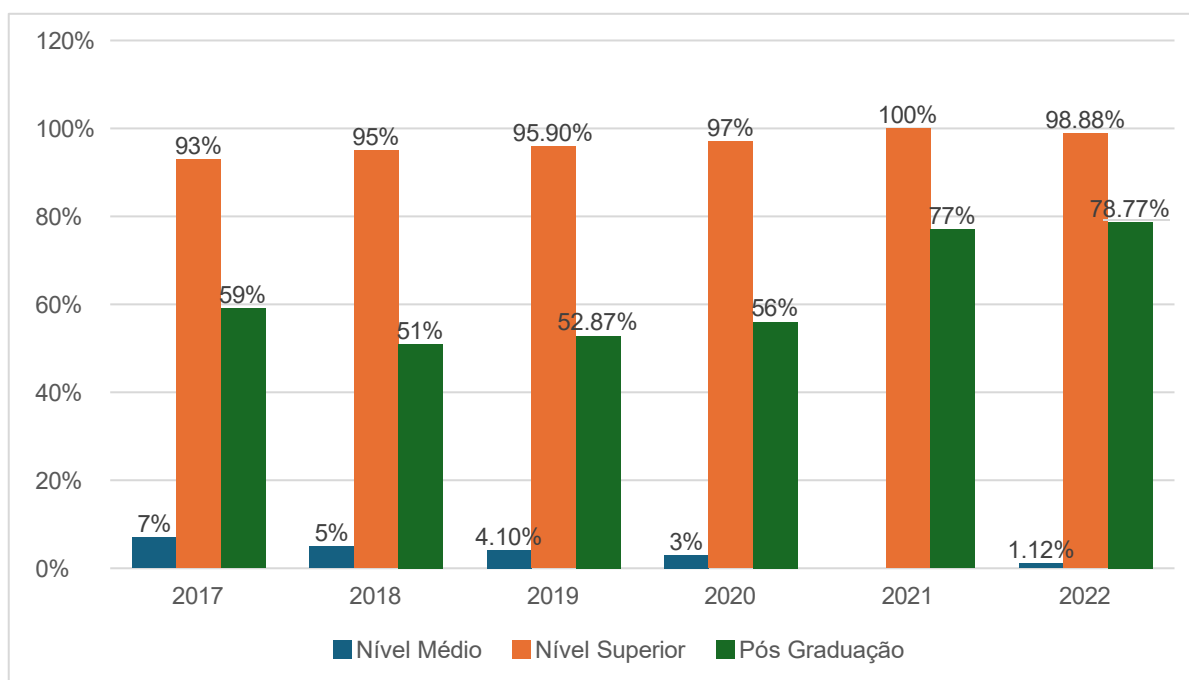
Também é possível observar o envelhecimento gradual da força de trabalho do Cade, com uma diminuição da proporção de servidores mais jovens e um aumento nas faixas etárias intermediárias e superiores.

Figura 29 - Distribuição dos servidores por faixa etária (2018-2022).

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018-2022)

Em relação aos níveis de escolaridade dos servidores, é possível observar que o Cade possui um corpo técnico de servidores com qualificações bem elevadas, com destaque para formações de nível superior e pós-graduação. Já em relação a presença de funcionários com formação de nível médio, há uma redução gradual ao longo dos anos, enquanto a proporção de profissionais com pós-graduação indica um aumento notável, o que reflete o foco crescente na educação continuada e especializada. Essa estrutura educacional mais avançada sugere uma busca pela capacitação e evolução técnica em sua política de governança.

Figura 30 - Nível de escolaridade dos servidores (2017-2022).



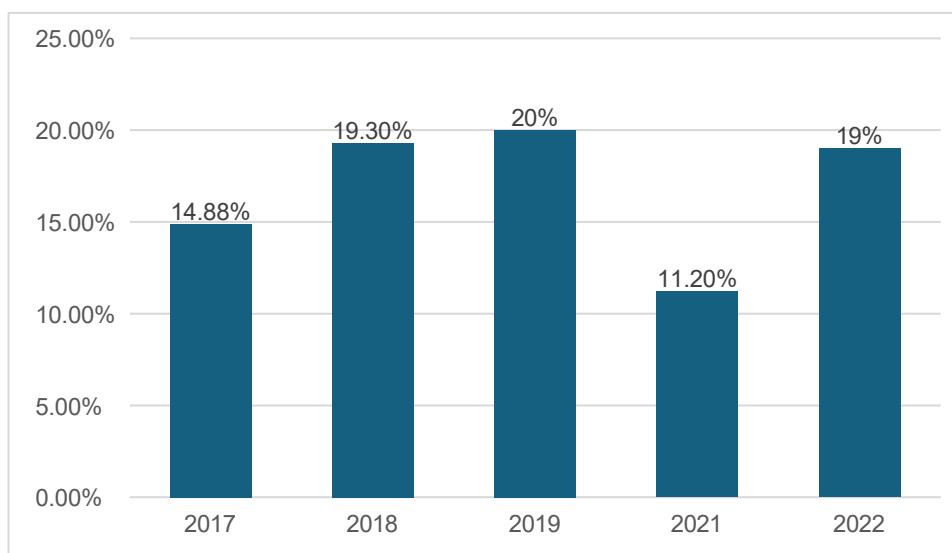
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018/2022)

A distribuição dos servidores por área de formação é exposta na figura 29, em que é possível observar que durante o período de analisado, a distribuição dos servidores por área de formação mostra variações. A área de Direito se destaca consistentemente como a mais representada, começando com 46% em 2017 e atingindo seu pico em 2020, com impressionantes 66%. Enquanto isso, a área de Economia mantém uma participação estável, variando entre 25% e 32,40% ao longo dos anos. Por outro lado, a categoria "Outros" apresenta uma oscilação mais acentuada, começando em 29% em 2017, atingindo o mínimo de 22,80% em 2019 e depois aumentando para 43,02% em 2022. Tal distribuição reflete uma diversidade de habilidades e conhecimentos dentro do Cade, com uma forte presença legal complementada por especialistas em economia e outras áreas.

Em 2017, foi registrado um índice de rotatividade de 14,88%, aumentando para 19,30% em 2018 e alcançando seu pico em 2019, com 20%. No entanto, houve uma queda notável em 2021, com o índice caindo para 11,20%, seguido por um aumento em 2022, atingindo 19%. Essas flutuações sugerem uma dinâmica de entrada e saída de funcionários ao longo do tempo, com variações nas taxas de desligamento que podem ser influenciadas por diversos fatores, não apresentados

no relatório de gestão da autarquia. O índice de rotatividade de colaboradores do órgão apresentou a trajetória exposta na figura 28.

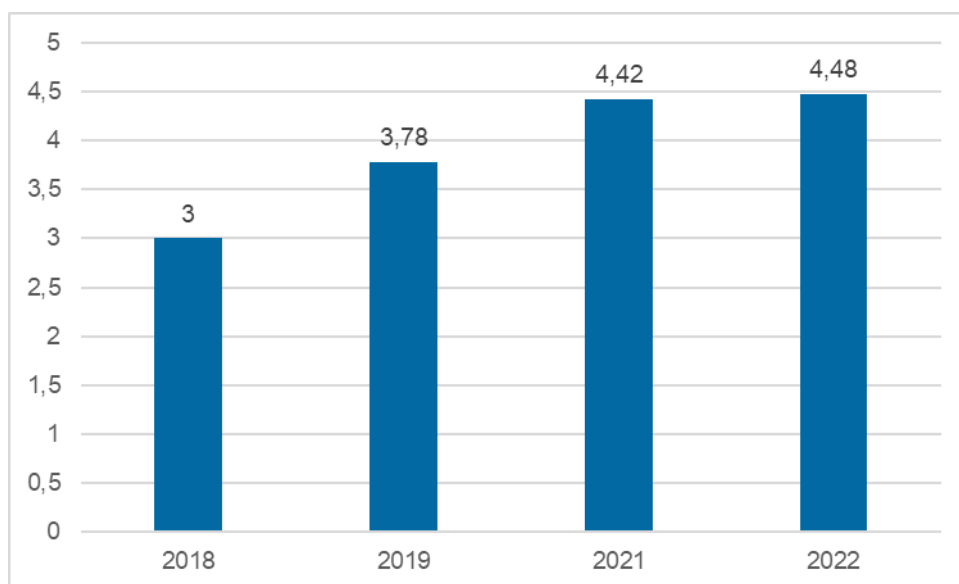
Figura 31 - Índice de rotatividade colaboradores (2017-2022).



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018/2022).

No que diz respeito ao tempo de permanência no Cade, a trajetória exposta na figura 28. Em 2018, o tempo médio de permanência no CADE era de aproximadamente 3 anos. Em 2019, esse tempo aumentou para cerca de 3,76 anos. Infelizmente, não foi possível o acesso aos dados do ano de 2020, entretanto é possível observar que em 2021 o tempo médio de permanência foi de aproximadamente 4,42 anos, já em 2022 houve um aumento para cerca de 4,48 anos. Além do mais, há uma tendência de aumento no tempo médio de permanência dos colaboradores no órgão ao longo dos anos analisados. Contudo, ainda demonstrando uma permanência em curto prazo, possivelmente devido a políticas de retenção de talentos, oportunidades de crescimento profissional ou outras condições de trabalho.

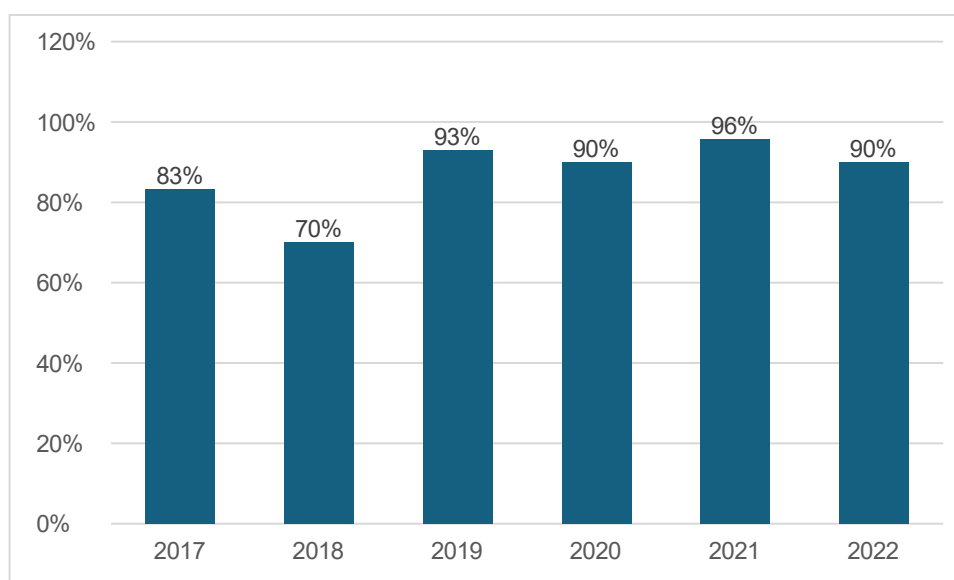
Figura 30 – Tempo de permanência no Cade - em anos (2018-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018-2022)

Quanto a capacitação dos servidores, as figuras 29 e 30, expõem o percentual de colaboradores capacitados e a quantidade de horas de capacitação, respectivamente.

Figura 32 – Número de servidores capacitados (2017-2022).

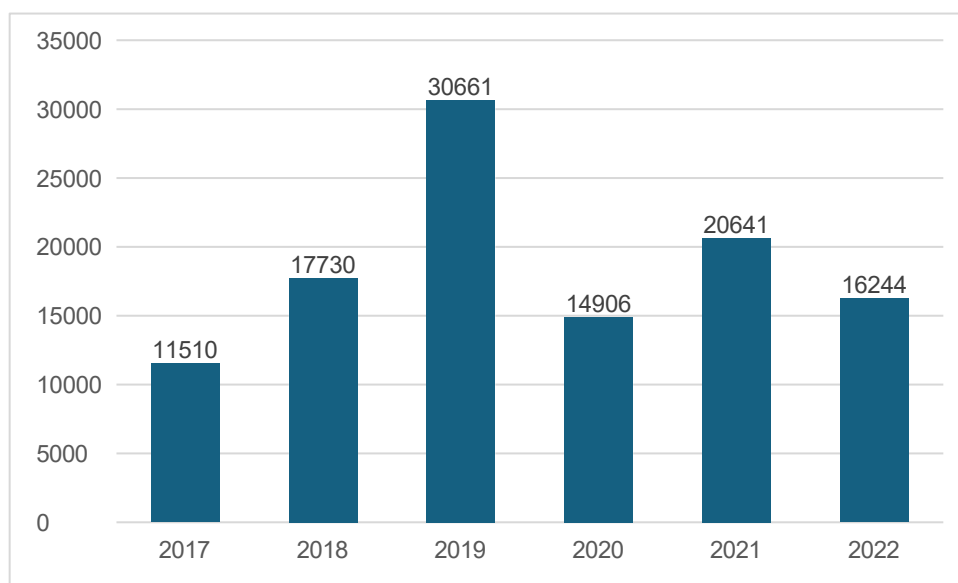


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018-2022)

Muito embora tenha ocorrido variações no número de servidores capacitados ao longo dos anos, com um declínio notável em 2018 (70%) seguido por um

aumento em 2019 (93%), a tendência geral mostra uma alta proporção de funcionários capacitados, atingindo seu pico em 2021 com 96%, antes de cair ligeiramente para 90% em 2022.

Figura 33 – Carga horária total de capacitação (2017-2022).



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do Cade (2018-2022).

A carga horária total de capacitação apresenta flutuações ao longo do período, com aumentos notáveis em 2018, 2019 e 2021, atingindo o máximo de 30.661 horas em 2019, antes de diminuir em 2020 e 2022. Deduz-se que a queda nas horas de capacitação entre nos anos de 2020 até 2022, pode ter sido influenciada pelos impactos da Covid-19. Ainda assim, os dados apresentados indicam um compromisso contínuo com o desenvolvimento e capacitação profissional dos servidores em exercício no órgão.

5.5 GESTÃO DE PESSOAS NO CADE DESAFIOS (2018-2022)

A partir da análise dos relatórios de gestão entre os anos de 2018 até 2022, foi possível verificar questões importantes em relação ao modelo de gestão e governança implantado pela Autarquia. De acordo com o relatório de gestão, os desafios enfrentados pelo em 2018 refletiram algumas lacunas importantes em sua estrutura e operações. Primeiramente, a discrepância entre o aumento expressivo

do orçamento e sua força de trabalho, um dos grandes obstáculos. O que pode ter gerado sobrecargas de trabalho e dificuldades na execução eficiente de algumas atividades, comprometendo possíveis avanços e eficácia operacional. Além disso, as mudanças frequentes na legislação pertinente representaram um desafio adicional. O ambiente legal volátil exigiu que a equipe do Cade se adaptasse continuamente às novas regulamentações consumindo tempo e recursos que poderiam ser direcionados para outras iniciativas estratégicas.

Diante desses desafios, algumas ações futuras foram traçadas para melhorar sua eficiência e eficácia operacional. Investir no recrutamento de servidores e em capacitações foi destacado como uma prioridade. Aumentar o quadro de pessoal qualificado e garantir que os funcionários tenham as habilidades necessárias para enfrentar os desafios em constante evolução para enfrentar os desafios em constante evolução é fundamental para fortalecimento de sua capacidade institucional.

Aliás, a partir da elaboração de normativos internos e o mapeamento dos processos das unidades envolvidas, foi apontar ações que contribuíssem para superar os desafios identificados. Isso inclui o fortalecimento do planejamento das contratações e da execução orçamentária, bem como o foco na governança das contratações. Além do que, a busca por práticas que agreguem valor ao negócio da organização, ao mesmo tempo em que gerenciam riscos de forma aceitável, é essencial. Isso envolve a implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle que avaliem, direcionem e monitorem a atuação da gestão das aquisições, contribuindo para uma maior eficiência e transparência em todo o processo de contratação.

Em 2019, os desafios enfrentados pela Unidade apontavam algumas das mesmas questões encontradas no ano anterior, evidenciando a persistência de certas lacunas estruturais e operacionais. Mais uma vez, a força de trabalho da área não acompanhou o aumento expressivo do orçamento a ser executado. Essa disparidade entre recursos humanos e financeiros pode ter continuado a causar sobrecargas de trabalho e dificuldades na execução eficiente das atividades. Além do mais, graças as constantes mudanças na legislação passaram a representar um desafio significativo. Toda essa dinâmica organizacional, demanda constantes

atualizações e adaptações, que consequentemente consomem recursos que poderiam ser direcionados para outras iniciativas estratégicas. Tal situação pode ter impactado negativamente a continuidade e a eficácia das operações da Unidade.

Todos esses desafios, obrigaram a unidade a planejar algumas ações para o enfrentamento dessas questões. Entre elas, está a elaboração de normativos internos e o mapeamento dos processos das unidades envolvidas. Essas medidas visam fortalecer o planejamento das contratações e da execução orçamentária, fornecendo uma estrutura mais sólida para lidar com as demandas operacionais. Além disso, a Unidade pretende focar na governança das contratações, buscando implementar mecanismos de liderança, estratégia e controle. O objetivo é avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, garantindo que elas agreguem valor ao negócio da organização, enquanto gerenciam riscos de forma aceitável.

A área de gestão de pessoas em 2020, além dos diversos desafios, instituiu diversas ações futuras, com destaque para a necessidade contínua de melhoria e a ambiência organizacional, possibilitando a implementação de estratégias eficazes para promover um ambiente de trabalho saudável e produtivo. A avaliação dos gestores, foi outro aspecto fundamental, para o desenvolvimento e expansão da avaliação das competências das lideranças, em outras unidades. Tudo isso visando fomentar o desenvolvimento contínuo, dos colaboradores. O investimento no aprimoramento das habilidades de liderança é essencial para garantir que os gestores estejam capacitados para enfrentar os desafios em constante evolução e liderar suas equipes de forma eficaz. (Relatório de Gestão, 2021).

Dentre uma das ações planejadas, foi o mapeamento das competências técnicas da área-fim, que pode contribuir para uma melhor alocação de recursos humanos e desenvolvimento de planos de capacitação mais direcionados às necessidades específicas de cada equipe. Com esse novo contexto, a área de gestão de pessoas também passou a apoiar a implementação da gestão por resultados no âmbito do PG.Cade¹⁴, especialmente no desafio de gerenciamento de

¹⁴ PG.Cade: O PG.Cade está alinhado ao Decreto nº 11.072, de 2022, que tem como foco a gestão dos resultados, com base em entregas realizadas em regime presencial ou teletrabalho (parcial ou integral). Atualmente, está em processo de adaptação e ajuste ao disposto nas recentes Instrução Normativa

equipes híbridas. Isso implica em criar estratégias e ferramentas que permitam monitorar e avaliar o desempenho das equipes de forma remota e presencial, garantindo que todos os colaboradores estejam alinhados com os objetivos organizacionais. Do mesmo modo, é necessário fomentar a mudança de paradigma na forma de gerir o trabalho de todos os servidores e colaboradores que passam a integrar o PG. Cade, em vista da implementação de um Programa de Gestão na autarquia. Isso envolve promover uma cultura organizacional que valorize a inovação, a colaboração e o aprendizado contínuo, incentivando os profissionais a se engajarem ativamente o processo de transformação e melhoria organizacional.

Em janeiro de 2021, houve a implementação do Programa de Gestão do Cade (PG Cade)¹⁵, transformando a forma como de gerenciamento do trabalho na organização. O programa também contribuiu para aprimorar o planejamento das equipes, a gestão do conhecimento e a transparência institucional. Dentre as principais entregas e resultados destacam-se: a pactuação de 17.412 planos de trabalho com os participantes do programa; um total de 382.670 horas de trabalho pactuadas e 38.198 entregas realizadas, com uma avaliação média de 9,87; e uma distribuição significativa das entregas entre as diferentes áreas do Cade, com destaque para a Diretoria de Administração e Planejamento, que representou 31,8% do total de horas pactuadas.

Um aspecto fundamental do programa foi a possibilidade de os servidores desempenharem suas atribuições em diferentes modalidades, incluindo teletrabalho, presencial ou híbrido. Tal flexibilidade proporcionou uma maior autonomia aos colaboradores e contribuiu para uma melhor conciliação entre vida profissional e pessoal. Esse modelo gerou diversos benefícios para a autarquia, incluindo o aumento da produtividade, a redução de gastos públicos, a atração e retenção de talentos, bem como a promoção da motivação e do comprometimento dos servidores, com essa iniciativa demonstra o compromisso da organização em adotar

Conjunta Seges-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023 e Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52, de 21 de dezembro de 2023. (Relatório Integrado de Gestão, 2023).

¹⁵ O programa trouxe uma mudança de paradigma, promovendo uma cultura orientada a resultados, com o objetivo principal de aumentar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados à sociedade. Já nos primeiros seis meses de 2021, o PG Cade foi conduzido em forma de piloto, sendo oficialmente instituído a partir da publicação da Portaria nº 317, de 18 de junho de 2021.

práticas modernas de gestão que visam aprimorar continuamente a entrega de seus serviços à sociedade.

Ainda em 2022, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) concentrou esforços, através da área de gestão de pessoas, no refinamento gerencial, enfatizando a construção e análise de indicadores de gestão, tendo como foco a capacitação e sensibilização de lideranças, e atuação mais direta na consultoria interna junto aos servidores. O objetivo foi garantir que o Programa de Gestão do Cade (PG. Cade) continuasse a fortalecer lideranças e equipes, oferecendo subsídios de qualidade para uma gestão otimizada da rotina, dos processos e das pessoas.

A área de gestão de pessoas vem sendo reconhecida por várias ações, como o 2º lugar no Prêmio InovaCade com o projeto "Trilha de Ambientação do Cade"¹⁶, projeto estratégico que foi implementado para enfrentar o desafio da rotatividade natural da força de trabalho do órgão. Iniciativa fundamental para o alinhar e preparar as equipes junto aos desafios, e constante evolução do ambiente de trabalho, há também um conjunto de normas instituídas no âmbito da autarquia para o fortalecimento e base da condução dos controles internos, assim como, o desenvolvimento das atividades pertinentes à gestão de pessoas.

Em relação a avaliação de desempenho, o formato que ocorre na autarquia é realizado por meio de três instrumentos: Estágio Probatório, Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (GDPGPE) e Progressão Funcional. Além disso, uma parte significativa do quadro de servidores da autarquia é composta por cedidos ou requisitados, cujas avaliações seguem as normas de suas carreiras de origem. Em relação ao seu quadro próprio servidores, em 2019, 4 profissionais se tornaram estáveis, sendo que somente 2 ainda permanecem em estágio probatório. (Relatório Integrado de Gestão, 2020, p.103).

A autarquia enfrenta algumas fragilidades que ainda não foram solucionadas, como: as frequentes trocas de pessoal, impactando a dinâmica operacional das unidades; carência de força de trabalho em quantidade e perfil adequados para

¹⁶ A "Trilha de Ambientação" foi desenvolvida para oferecer uma capacitação abrangente que introduzisse a cultura organizacional do Cade, proporcionando uma rápida adaptação e integração de novos colaboradores aos valores e métodos de trabalho da instituição.

cumprimento dos objetivos institucionais; contingenciamento e baixo valor do plano orçamentário de capacitação e falta de sistema de gestão de pessoas. Mesmo assim, a Diretoria de Administração e Planejamento a quem a Coordenação Geral de Pessoas é subordinada, conseguiu a realizar a implantação do Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG¹⁷; Decreto 9.011/2017, quando então foi aprovada nova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança. A edição de novo Regimento Interno buscou-se atentar as especificações das competências das unidades; recrutamento de servidores; chegada de novas autoridades e formação de equipes e encerramento do contrato de apoio administrativo.” (Relatório de Gestão, 2018).

Outro aspecto importante está associado a experiência-piloto do teletrabalho no Cade, instituída pela Portaria Cade nº 438/2017, foi prorrogada pela Portaria Cade nº 5/2019 até 31 de agosto de 2020. Desde o início do projeto, em 2018, 42 servidores se engajaram nesta nova modalidade de trabalho. Os resultados em ganho de produtividade são expressivos, bem como a adesão e satisfação do trabalhador com modelos mais flexíveis e que lhe oportunizam maior autonomia na gestão da rotina e entregas. (Relatório Integrado de Gestão, 2020, p. 104). A Política de Capacitação e desenvolvimento dos servidores em exercício no Cade, é muito significativa e foi instituída por meio da Portaria nº 207/2013.

Segundo o Relatório de Gestão (2021), com o Programa de Gestão, foi possível aos servidores o desempenho de suas atribuições na modalidade teletrabalho, presencial ou no formato híbrido (uma parte presencial e outra em teletrabalho). Ou seja, a adoção do PG. Cade proporcionou um aumento na produtividade, assim como a redução dos gastos públicos, como nas viagens a serviço, atração e manutenção de talentos (redução de turnover); a motivação e o comprometimento dos servidores e a melhoria da qualidade de vida dos participantes. Além do que, o PG.Cade, instituiu uma nova cultura organizacional, com a mudança da rotina de controle da frequência dos servidores para a gestão por resultados, com o planejamento e monitoramento da atuação do Cade por produtos

¹⁷ PG.Cade está alinhado ao Decreto nº 11.072, de 2022, que tem como foco a gestão dos resultados, com base em entregas realizadas em regime presencial ou teletrabalho (parcial ou integral). Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-gestao-pg-cade>.

e entregas realizadas foi criativa, na expectativa de superar o desafio de manter a sinergia entre as equipes, com aumento da produtividade, em um modelo de trabalho com equipes híbridas, com colaboradores atuando em trabalho remoto, integral ou parcial, e outros em trabalho presencia. (Relatório de Gestão 2022).

5.6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Apesar de ser uma autarquia, o Cade tem uma excelente estrutura organizacional e estrutural, além do mais sua atuação abrange todo o território nacional. Mesmo não possuindo superintendências nos estados da federação, tendo apenas sua sede em Brasília ele consegue abarcar diversos processos de relacionadas as áreas de concentração. Uma das grandes preocupações da autarquia, está relacionada com a evolução de seus mecanismos de governança, conforme relatórios apresentados, observa-se o desenvolvimento e aprimoramento de suas as estruturas internas de governança. Nesse sentido, de acordo com Casanova Júnior (2014), que aponta o número de quinze práticas de governança que podem ser aplicadas em agências reguladoras, mesmo que o Cade, não seja uma agência reguladora, presume-se que dentre algumas dessas práticas, é possível adaptá-las perfeitamente ao modelo atual de governança. Dentre elas:

- i. estimular a participação social, estabelecer e manter *Accountability* e Transparência junto aos cidadãos;
- ii. Garantir a autonomia administrativa, financeira, funcional e Independência decisória das agências,
- iii. Fortalecer os conselhos,
- iv. Padronizar processos de indicação,
- v. nomeação, seleção e mandato dos dirigentes,
- vi. Avaliar o grau de satisfação das partes interessadas da regulação,
- vii. Estabelecer um alinhamento transorganizacional na rede de governança,
- viii. Focar em resultados para o cidadão,
- ix. Capacitar os membros da diretoria colegiada e da gestão operacional,
- x. estabelecer sistemas eficientes de avaliação de desempenho,

- xi. Estabelecer compromisso com códigos de conduta e valores éticos,
- xii. Consolidar e publicar estruturas de governança interna e externa,
- xiii. Promover a cultura de gestão de riscos e controle interno,
- xiv. Fortalecer a auditoria interna,
- xv. Fortalecer e padronizar as ouvidorias nas agências reguladoras.

Nesse sentido, a partir das orientações de Casanova Júnior (2014), algumas práticas foram identificadas de acordo com o modelo de governança do Cade, tais como:

- a. Estímulo e participação social, verifica-se que a Autarquia tem diversas ações, como as Consultas Públicas e Audiências Públicas, permitindo a participação da sociedade quanto a assuntos de interesse da área. De acordo com seu portal eletrônico, todas as informações estão disponíveis em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>.
- b. Mantém os seguintes canais de relacionamento com a sociedade: (i) seu portal eletrônico na Internet, disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/canais_atendimento, (ii) telefone institucional, (iii) contato das unidades, (iv) imprensa, (v) clique denúncia, (vi) serviço de informação ao cidadão, (vii) ouvidoria;
- c. Estabelecimento e manutenção da *Accountability* e Transparência junto aos cidadãos, observou-se que é algo muito presente na autarquia. Como exemplo a disponibilização dos perfis corporativos nas redes sociais, visando familiarizar a sociedade acerca de assuntos pertinentes ao setor da concorrência. O uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – também contribuiu de forma decisiva para a *accountability* e transparência junto aos cidadãos;
- d. Formalização dos processos de indicação, nomeação, seleção e mandato dos dirigentes, como a escolha e seleção do presidente, membros do Conselho, verifica-se que o Cade, instituiu a obrigatoriedade de processo seletivo interno/externo para nomeação de servidores para atuação em áreas de nível tático ou operacional;

- e. Pelo exposto nos itens anteriores sobre estimular a participação social; *accountability* e transparência; quanto à avaliação da satisfação das partes interessadas e ao alinhamento da rede de governança, entende-se que o Cade busca focar adequadamente em resultados para o cidadão;
- f. As capacitações são preocupação constante na autarquia, há um investimento alto do Cade nesse quesito, dada à necessidade de servidores cada vez mais capacitados principalmente, aqueles que tem de atuar nas áreas fins. Além do estímulo nas capacitações pela Escola de Governo, outros cursos pré-aprovados pela SETED, além de incentivar cursos de pós-graduação em todos os níveis, curso de idiomas dentre outros, contando com a ajuda parcial ou integral da organização. Observa-se que a autarquia tem alcançado as metas estabelecidas de capacitação de suas lideranças. Desta forma, é possível afirmar que atualmente existe o esforço da autarquia em capacitar membros da gestão, tática e operacional;
- g. Quanto a avaliação de desempenho, é certo que todos os servidores requisitados, passam por avaliações de desempenho. A sistemática utilizada baseia-se em uma autoavaliação, na avaliação de pares, ou seja, a avaliação de servidores por outros de mesmo nível hierárquico e na avaliação pelo superior hierárquico. O desempenho dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo do Cade é verificado por meio de três avaliações: Estágio Probatório (Portaria Cade nº 62/2014); Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE (instituída pela Lei nº 11.357/2006, cujos critérios e procedimentos gerais a serem observados encontram-se regulamentados no Decreto nº 7.133/2010 e na Portaria Cade nº 129/2010) e Progressão Funcional (Decreto nº 84.669/1980);
- h. O Cade, foi um dos primeiros órgãos da administração pública federal a adotar o trabalho remoto no Brasil, o PG. CADE. Para tanto, as metas são estipuladas em relatório de frequência quinzenal, que funciona tanto para os servidores que atuam em formato remoto, quanto para os presenciais. Vide Portaria Cade nº 294, de 12 de junho de 2023;
- i. Estabelece compromisso com códigos de conduta e valores éticos, Cade conta com a Comissão de Ética, que é vinculada à Presidência da

autarquia, além de integrar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, atuando segundo as normas e diretrizes estabelecidas pela Comissão de Ética Pública.

Muito além desse modelo de práticas de governança em gestão de pessoas, outras também vem sendo utilizadas pela autarquia com grande êxito, como o próprio PGCade (Programa de Gestão de Desempenho), em que o Conselho foi pioneiro nesse processo dentro da administração Pública Federal.

Em relação à governança e gestão de pessoas na organização inicialmente, partiu-se do diagnóstico realizado pelo TCU, apresentado no Relatório de Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas do TCU (BRASIL, 2016), posteriormente, após análise dos resultados obtidos com a pesquisa documental e bibliográfica, pôr fim a organização dos dados coletados. De acordo com o Relatório de Levantamento (TCU, 2016), em que foi avaliado o índice de governança de pessoas no Cade, em as práticas adotadas pela autarquia para governança e gestão de pessoas estão em estágio intermediário.

Quadro 10 - Resumo dos resultados dos indicadores da autoavaliação do
Cade 2017/2021.

Indicador	Valor	Estágio	Valor	Estágio
2017			2021	
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	65%	Intermediário	67,8%	Intermediário
iGovPub (índice de governança pública)	70%	Aprimorado	73,7%	Aprimorado
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	60%	Intermediário	69,5%	Intermediário
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	53%	Intermediário	63,6%	Intermediário
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	74%	Aprimorado	81,9%	Aprimorado
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	67%	Intermediário	67,9%	Intermediário
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	68%	Intermediário	70,9%	Aprimorado
iGovContrat/iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	68%	Intermediário	65,1%	Intermediário
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária)			73,6%	Aprimorado
iGestOrcament (índice de capacidade em gestão orçamentária)			65,7%	Intermediário

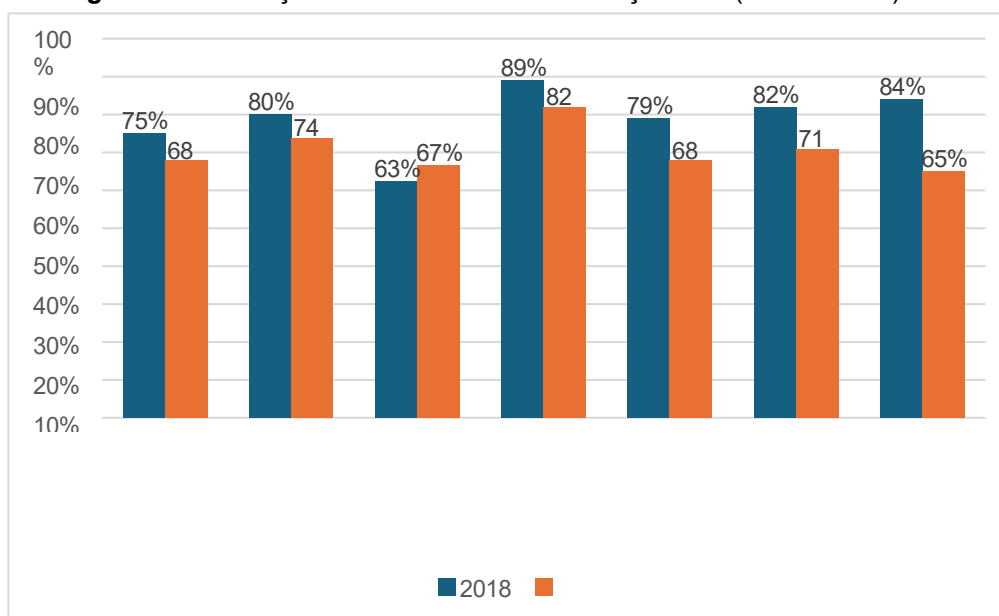
Fonte: Adaptado do Relatório individual da autoavaliação de Governança e Gestão Públicas do Cade. (BRASIL, 2017).

Após o primeiro levantamento da governança em 2017, entre 2018 até 2021, observa-se um crescimento em seus indicadores. Além do mais, enquanto alguns indicadores mantiveram-se estáveis ou tiveram leves quedas, outros mostraram melhorias significativas. O índice integrado de governança e gestão públicas (iGG) caiu de 75% em 2018 para 67.8% em 2021, indicando uma possível diminuição na eficácia geral da governança e gestão públicas. No entanto, o índice de governança pública (iGovPub) aumentou de 80% para 73,7%, sugerindo uma melhoria nessa área. O crescimento desses indicadores do Cade no período (2018-2021) é exposto na figura 33.

É importante destacar que o Levantamento da Governança teve uma devida o período da pandemia, no que se refere ao ano de 2021 houve a repetição de alguns

valores no ano de 2022, dado os impactos da Covid-19 que afetou o desenvolvimento das atividades laborais em todo o planeta.

Figura 34 – Evolução Indicadores de Governança Cade (2018 – 2021)



Fonte: Adaptado do Relatório individual da autoavaliação de Governança e Gestão Públicas do Cade. (BRASIL, 2018,2021).

Os índices de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas e iGestPessoas) apresentaram resultados mistos, com uma leve melhoria no iGovPessoas, passando de 67% para 69,5%, e uma queda no iGestPessoas, indo de 58% para 63,6%. Isso indica uma possível necessidade de foco em práticas de gestão de pessoas para melhorar esses índices. Por outro lado, o índice de governança e gestão de TI (iGovTI) teve um aumento significativo, passando de 89% para 81,9%, refletindo uma maior atenção às práticas de governança e gestão de TI ao longo dos anos. Os índices de governança e gestão de contratações (iGovContrat e iGestContrat) mantiveram-se no estágio aprimorado, embora tenham mostrado uma leve queda.

Para gestão destes indicadores, destaca-se a importância das práticas de governança. Uma governança sólida de pessoas é essencial para garantir que as políticas de recrutamento, seleção, capacitação e retenção de talentos estejam alinhadas com os objetivos organizacionais. Isso pode ser alcançado através do

desenvolvimento de processos transparentes e meritocráticos, garantindo a adequação dos profissionais às funções que desempenham, o que contribui para um aumento do índice de governança e gestão de pessoas.

A implementação de práticas de gestão de desempenho possibilita que os colaboradores estejam alinhados com os objetivos estratégicos da organização e motivados a alcançá-los. Para tanto, deve-se incluir a definição de metas claras, o estabelecimento de feedbacks regulares e o reconhecimento do desempenho excepcional, o que pode impactar positivamente tanto o índice de governança de pessoas quanto o de capacidade em gestão de pessoas. Além do mais, a implementação de práticas de transparência e prestação de contas é essencial para fortalecer a governança pública. Isso inclui a divulgação proativa de informações relevantes para o público, a realização de auditorias independentes e a responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados, o que pode elevar tanto o índice de governança pública quanto o de capacidade em gestão orçamentária.

Todavia, é importante destacar que a eficácia das práticas de governança depende do comprometimento da alta administração, do engajamento dos colaboradores e da cultura organizacional. Portanto, é essencial promover uma cultura de integridade, ética e *compliance*, onde todos os membros da organização estejam alinhados com os princípios e valores da instituição, o que pode contribuir significativamente para a otimização dos indicadores de governança ao longo do tempo.

Por fim, observa-se o valor médio do Poder Executivo com seus indicadores predominantemente no estágio intermediário, com valores que variam de 50% a 60%, o que sugere que grande parte dos órgãos do Poder Executivo estão com um desempenho intermediário em sua governança gestão e de gestão de pessoas. Nesse sentido, ao se verificar o modelo de governança da autarquia, observa-se o equilíbrio como apresentado na figura 32 e no quadro 10, tudo isso ocorre em consequência dos diversos comitês de apoio que zelam pelas boas práticas de governança como: gestão de riscos e integridade, garantindo responsabilidade e prestação de contas, além do mais todo esse avanço também ocorre por conta do fortalecimento nos canais de recepção de feedback e na implementação de

recomendações resultantes de auditorias e avaliações, melhorando a responsabilidade e a resposta a partes interessadas.

Quadro 11 –

Resumo dos resultados dos indicadores da autoavaliação do Poder Executivo 2018/2021.

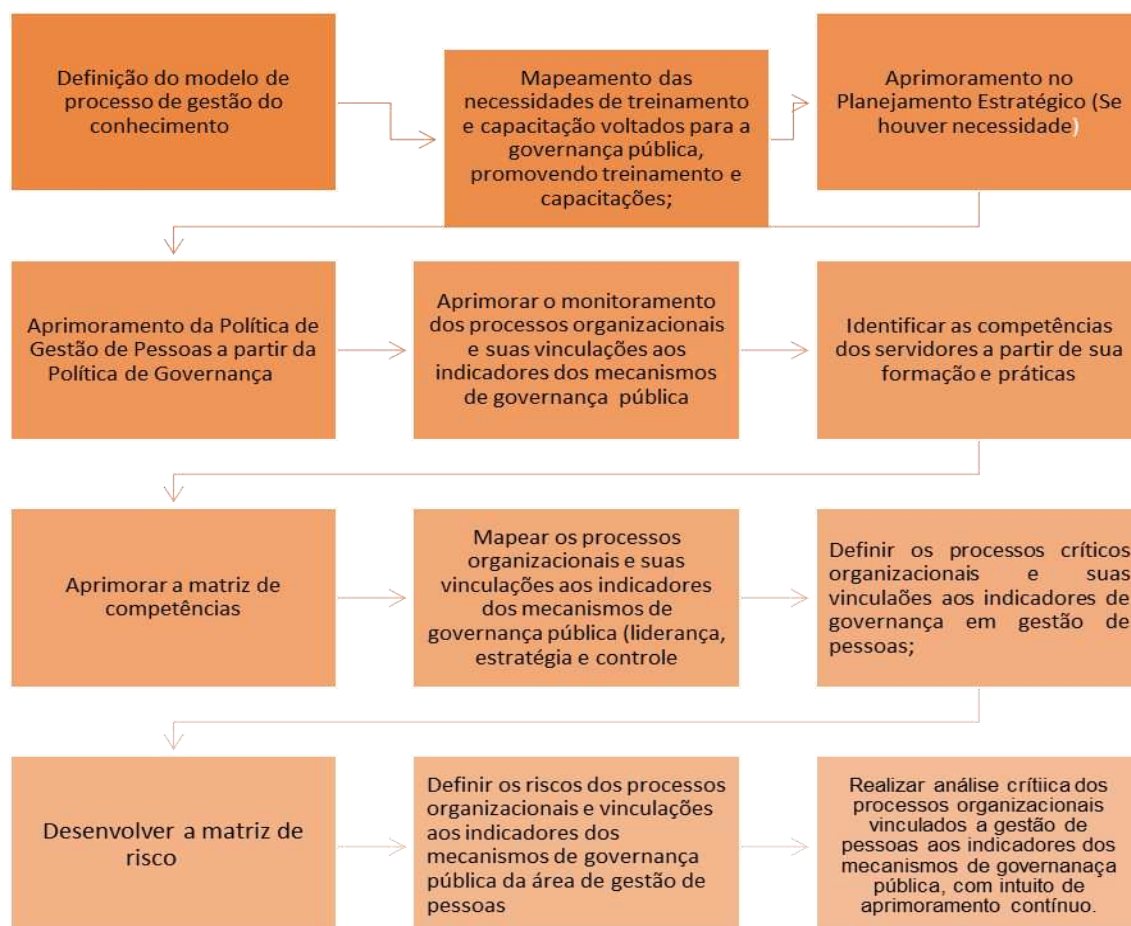
Indicador	Valor 2018	Valor 2021	Estágio
Média de iGestPessoas	50%	44%	Intermediário ↓
Média de iGestTI	54%	48%	Intermediário ↓
Média de iGestContrat	55%	54%	Intermediário ↓
Média de Lid	60%	46%	Intermediário ↓
Média de Estr	51%	59%	Intermediário ↑
Média de iGovPub	56%	54%	Intermediário ↓
Média de Igg	53%	61%	Intermediário ↑

Fonte: Adaptado do Relatório individual da autoavaliação TCU (BRASIL, 2018).

A discussão sobre governança demanda diversos estudos aprofundados, além do que, não há como ignorar a necessidade de evidenciar as atividades de avaliar, direcionar e monitorar. Isso inclui a análise do contexto e a definição de prioridades e objetivos, alinhando as funções organizacionais com as demandas da sociedade. Igualmente, é importante monitorar os resultados e o desempenho, comparando-os com as metas estabelecidas e ajustando as estratégias conforme necessário para garantir eficiência e eficácia na entrega de serviços públicos.

Na Figura 35 verifica-se algumas orientações que podem servir como instrumento para a área de Gestão de Pessoas da Autarquia no desenvolvimento de sua governança. Nele estão relacionadas algumas ações que podem subsidiar o setor no que se refere as necessidades para o aprimoramento de sua governança na área de gestão de pessoas. Mitigando os impactos na sua execução, aumentando assim a probabilidade desta governança caminhar mais alinhada à realidade dos órgãos de controle e fiscalização.

Figura 35 – Instrumento orientativo para governança em gestão de pessoas no Cade



Fonte: Autoria própria, 2024.

No mais, a partir das informações coletadas e apresentadas, é possível ter uma visão mais abrangente sobre a atual situação da governança no Cade. Observa-se que alguns indicadores de governança se encontram mais desenvolvidos, já outros merecem mais atenção e demandam aprimoramento. Ademais, cabe destacar que este trabalho não teve a pretensão de fazer um diagnóstico completo, mas de contextualizar a situação do modelo atual de governança que a autarquia se encontra, permitindo ao leitor a compreensão do

atual estágio de governança no Cade, diante do que está adequado e do que necessita mais atenção e aprimoramento, em conformidade com os conceitos aqui apresentados.

6 CONCLUSÃO

Por meio desta pesquisa, buscou-se alcançar os objetivos e as especificidades inicialmente propostos, propiciando uma visão geral sobre as práticas de governança de pessoas no Cade. Os resultados obtidos, demonstram as demandas e possibilidades aplicados pela área de Gestão de Pessoas da Autarquia, de modo que, todos os dados contribuíram para entender que a governança de pessoas em aprimoramento na autarquia, alinhando estrategicamente seus processos e práticas. Também foi possível constatar que a implementação da governança de pessoas introduz princípios, mecanismos e práticas relativos à liderança, estratégia e controle.

A partir do mapeamento do estado atual das práticas de governança de pessoas no Cade, tratou-se de estabelecer uma direção clara para futuras iniciativas de aprimoramento. Em termos de contribuições, os resultados da presente pesquisa exploram a temática da relação entre a governança de pessoas e a gestão de pessoas. Todavia, não foi possível identificar totalmente de que maneira ocorre essa interligação, dada a ausência de estudos mais aprofundados. Posto isso, a partir dos resultados identificados, depreende-se que existe a possibilidade de reciprocidade entre governança de pessoa e a Gestão de Pessoas, contudo há necessidade de estudos mais aprofundados.

Avaliou-se o modelo atual de governança utilizado pelo Cade, juntamente com as abordagens estratégicas e as boas práticas de governança e gestão de pessoas integradas ao Plano de Desenvolvimento Institucional, o que consistem em um passo fundamental para alinhar as operações da autarquia às normativas contemporâneas e expectativas de eficiência e transparência. Este alinhamento pode fortalecer a capacidade da autarquia de responder de maneira ágil e fundamentada aos desafios regulatórios e administrativos que emergem de seu papel crucial no mercado econômico brasileiro.

A metodologia utilizada para a realização deste trabalho atendeu ao que se pretendeu executar, as referências bibliográficas trouxeram o suporte conceitual necessário para a apropriação de conhecimento sobre a governança pública.

Para que o Cade consiga atingir um grau de maturidade, é necessário aprofundamento em seu planejamento, análises, estudos, treinamento, capacitações, discussões e dedicação dos “colaboradores. A partir das evidências documentais analisadas, verifica-se que a autarquia se dedica bastante para alcançar o espaço desejado. Apesar de alguns altos e baixos, algo natural em todo processo de crescimento, existe a continuidade pela busca da melhoria contínua de sua política de governança pública. Alguns indicadores apresentados neste trabalho, demonstraram, em sua grande maioria, evoluções positivas. Apesar de que a área objeto deste estudo, tenha apresentado oscilações não positivas no decorrer dos três processos de autoavaliação da governança pública de 2017, 2018 e 2021, ainda assim tendenciaram para readequações ou reorganizações mais rápidas entre os intervalos das autoavaliações analisadas.

No decorrer do trabalho foram apontados alguns indicadores do mecanismo liderança, dentre eles, os indicadores vinculados ao contexto e integridade e capacidade de liderança que precisam trabalhados pelo fato de que estes dois contextos apresentam indicadores na faixa de classificação “Intermediária”, que pode ser considerado positivo, mas que ainda assim, necessita de mais atenção. Destaque para o mecanismo “Liderança” que demanda atenção especial, tendo em vista a prioridade de sua condição, justificada pelo fato de que é a partir deste mecanismo que ocorre a ideia e compreensão das reais necessidades dos *stakeholders*, favorecendo assim a definição do cenário ideal para o estabelecimento da estratégia e controle requeridos pelo conjunto que compõe o processo de governança.

A importância de uma gestão de pessoas estratégica e bem fundamentada não pode ser subestimada, dado o impacto direto que tem na cultura organizacional e na produtividade institucional. Além disso, a investigação das mudanças nas abordagens de gestão de pessoas que seguiram a melhoria dos indicadores de desempenho demonstrou que o Cade tem capacidade de adaptação e melhoria contínua, ajustando suas práticas para não apenas atender às expectativas normativas, mas também para promover um ambiente de trabalho mais dinâmico e motivador para seus colaboradores. Este aspecto é vital para a sustentabilidade de longo prazo da governança de pessoas dentro da autarquia. Ressalta-se o papel

fundamental da contínua capacitação e do desenvolvimento de competências como pilares para a sustentação de uma governança de Pessoas eficaz.

A promoção de uma jornada de desenvolvimento profissional não só capacita os colaboradores como também fortalece os mecanismos institucionais de governança, permitindo que o Cade responda de maneira eficiente e ética às demandas complexas que enfrenta. No entanto, é necessário que se busque instrumentos capazes de reter os servidores na autarquia, para que tal aprendizagem seja aproveitada em suas ações por longos períodos, principalmente por se ter identificado que a taxa de rotatividade do órgão é ligeiramente alta. Constatou-se que, apesar dos inúmeros progressos, existem outros desafios persistentes que necessitam de intervenções estratégicas e inovadoras. A implementação de práticas recomendadas pelo TCU, a melhoria contínua dos processos internos e a adoção de tecnologias avançadas emergem como áreas-chave para futuros desenvolvimentos.

Finalmente, evidencia-se que os elementos identificados e analisados relacionados ao processo de implantação da governança de pessoas e gestão de pessoas do Cade é bastante desenvolvido. Contudo, há interferências que impactam na melhoria de seus indicadores, e conseqüentemente, acarretando oscilações nas avaliações do TCU na área de gestão de pessoas. Ademais, espera-se que este trabalho possa servir como abordagem comparativa para outros estudos futuros sobre o tema, sejam eles em organizações públicas ou entidades públicas, com objetivo de analisar a evolução na melhoria da efetividade e prestação do serviço público a sociedade a partir do modelo das práticas de governança de pessoas.

REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**. v..3, n.2, julho/dezembro. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67> Acesso: 14.jan. 2023.

ALLEGRA, M., & Colombo, A., A governança das políticas de habitação. **Cidades, Comunidades e Territórios**, 2019, 38, 8 – 13. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cidades/1017>. Acesso: 15 abril 2023.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, 10(1), 1 a 19. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5243>. Acesso: 20. jan.2023.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. A Emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 45, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/583>. Acesso: 15 jan. 2023.

ALMEIDA, C. D., & ALMEIDA, H. N. (2018). Governança: virtualidade e fragilidades na implementação de políticas públicas. **European Journal of Social Sciences Studies**, 2(11), <http://doi.org/10.5281/zenodo.1213873>. Acesso: 05. março 2023.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2014.

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico. In: **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 2010. p. 158-158.

ABNT NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos - apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.

ABNT NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ABNT NBR 6027: informação e documentação: sumário: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2013.

ABNT NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “*Accountability*” e Responsividade. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 1 (85), janeiro- março/2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kq5LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso: 25 março.2023

BANCO MUNDIAL. **Governance**: The Bank's experience. Washington: World Bank, 1994.

BARTH, J (2006). Public policy management councils in Brazil: how far does institutionalized participation reach? **Public Administration and Development**, [s.l.], 26(3), 253-263. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.400/abstract>. Acesso: 15 jan. 2023.

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). In: Reforma y Democracia (**Revista do CLAD**), Caracas, n° 19, fevereiro, 2001, p.07-66. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Leila-Marcia-Elias/publication/340850050_Da_Governanca_Hierarquica_a_Interativa_Observacoes_e_analises/links/5ea0b00f458515ec3aff0f34/Da-Governanca-Hierarquica-a-Interativa-Observacoes-e-analises.pdf. Acesso: 25.fev.2024.

BELL, Stephen; HINDMOOR, Andrew. **Rethinking governance: the centrality of the state in modern society**. Melbourne: Cambridge University Press, 2009

BEVIR, Mark. **Democratic Governance** Princeton: Princeton University. 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076712461473?icid=int.sj-full-text.similar-articles.3>. Acesso: 15.fev.2023.

BEVIR, Mark. **Governance**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. Caxias do Sul, RS: Educ. 2010.

BEVIR, Marques; RHODES, R. A. W.; WELLER, Patrick, Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. **Journal Public Administration**, 81. 2003. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt0pv7z35s/qt0pv7z35s.pdf?t=lnq3s9>. Acesso: 04. abril. 2023.

BINDU, N., SANKAR, C. P., KUMAR, K. S. (2019). From conventional governance to e-democracy: Tracing the evolution of e-governance research trends using network analysis tools. *Government Information Quarterly*, 36, 385-399. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.005>. Acesso: 03. abril. 2023.

BIZERRA, André L. VILLAGELIM (2011). **Governança no setor público: à aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 124 f. Dissertação

(Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/8063>. Acesso: 04.fev.2023.

BOGONI, Nadia Mar; Zonatto, Vinícius Costa da Silva; Ishikura, Edison Ryu. 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 Revista de Administração Pública**. 44, 1, p. 119-142. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPn3hw4TGnhb4cDZXdtM9hs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20. nov. 2023.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238430082_Public_governance_Balancing_stakeholder_power_in_a_network_society. Acesso: 15. fev.2023.

BOVAIRD, T; LÖFFLER, Elker, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003. DOI:10.1177/0020852303693002. Acesso: 25. dez.2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**-Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União. Casa Civil, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso: 20.jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, (2014b). 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, (2014c). 28 p. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.P> DF. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016a. 95 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2589BC8D301589C87DC28764B>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão públicas: relatório individual da autoavaliação**. Brasília, 2017a. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/auditorias/exercicios-antiores/2017/311-cade-conselho-administrativo-de-defesa-economica.pdf>. Acesso 20.jan.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão públicas: relatório individual da autoavaliação**. Brasília, 2021b. Disponível em <https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%20311%20-%20CADE.pdf>. Acesso: 07. ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova** [online], 45, 1998. 49-95. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 04. abril.2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 237-270.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CADBURY COMMITTEE. **The report of the committe on financial aspects of corporate governance**. London: Cadbury Committee, 1992.

CAMÕES, M. R. de S. O.; FONSECA, D. R. da; PORTO, V. Estudos em gestão de pessoas no serviço público. **Caderno37: estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília, ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1519>. Acesso em: 20. abril.2024.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. 152p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 28.mar.2023.

CASANOVA JR., Dante. **Critérios específicos para governança nas agências reguladoras**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e

de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/2331b638-772e-46ea-90d0-ed91a3813e1b/content> Acesso: 01. nov.2023.

CASANOVA, A. O., GIOVANELLA, L., Cruz, M. M. da, & FERREIRA, F. D. C. (2018). Atores, espaços e rede de políticas na governança em saúde em duas regiões de saúde da Amazônia Legal. **Ciênc. saúde coletiva**. v. 23 (10), 3163-3177, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.15442018>. Acesso em 20.fev.2023.

CAVALCANTE, Mônica C. Nunes; LUCA, Márcia M. Mendes de (2013). Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, 7(1), 73-90. Disponível em: <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/138/712>. Acesso 14. mar.2023.

CHHOTRAY, Vasudha; STOKER, Gerry. **Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **A relação entre gestão de política pública e governança**. Disponível em: https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_667_1504566737IvanBeckGIGGAP2017.pdf. Acesso em: 24.fev.2023.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; Ferreira, Aracéli Cristina de Sousa (2008). Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: Um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, 13(2), 1-14. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5543/4031>. Acesso em: 10. jan. 2023.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI GIACOMO, W. O New Public **Management no Canadá e a gestão pública contemporânea**. v. 5 n. 1 (2005) <https://doi.org/10.15210/interfaces.v5i1.6508>. Acesso em: 20.jan.2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, E., Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Eli Diniz e Sérgio de Azevedo (org.). Brasília. Editora Universidade de Brasília.1997. p.19-54. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1593>. Acesso: 24. dez.2022.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, jul. 1995. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>. Acesso:23. março.2023.

DYE, Thomas. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.1984.

EZZAMEL, M.; REED, M. Governance: a code of multiple colours. **Human Relations**, 61(5), 2008. 597-615. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0018726708092316>. Acesso em 24.mar.2023.

FADUL, E. M. C., Silva, M. A., & Silva, L. P. (2012). Ensaaiando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 46(6), 1437- 1458. doi:10.1590/S0034-76122012000600002. Acesso 25. março.2023.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon e ABREU, Vladimir Ferraz de. **Implantando a Governança de TI: da Estratégia à Gestão de Processos e Serviços**. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320519446_Mapeamento_da_oferta_de_capitacao_nas_escolas_de_governo_no_Brasil. Acesso em: 05.nov. 2022. Acesso em: 20.dez.2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, 52 (1). Jan-Feb. 2018 <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 25.jun.2023.

FILOMENO, José Brito. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. 10ª ed. São Paulo: Forense, 2016.

FONSECA, Camila Veneo Campos; SILVEIRA, Rodrigo Lanna Franco da. Corporate governance and cost of debt: evidences among brazilian listed companies. Read. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 106-133, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/nGPdZdwXpMNRWHPPrJXGcRTh/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 15 jan.2023.

FREDERICKSON, H. George. 1999 John Gaus lecture — the repositioning of American public administration. PS: **Political Science & Politics**, p. 701-711, Dec. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/journal/pspolisciepoli>. Acesso 10.fev.2024.

FREITAS, Wesley RS; JABBOUR, Charbel JC. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560/550>. Acesso em: 20.mar.2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 21, jun. (2000). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 10.set.2022.

FUCHS, P. G. **Governança pública e o instituto federal de educação, ciência e tecnologia de Santa Catarina – IFSC**: aspectos institucionais e reflexos na gestão. 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/2937/1/FINAL.pdf>. Acesso em: 040.abril.2023.

GERHARDT, Tatiana Engel; SOUZA, Aline Corrêa de. In: Aspectos teóricos e conceituais. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 f, Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 04.fev.2023.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº 23, julho / set., 2003, p.379-395. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf>. Acesso 20. fev.2024.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, p. 23-39, 2009.

HILL, M., HUPE, P. **Implementing Public Policy**: Governance in Theory and in Practice. London: Sage Publications, 2009.

HOOCHMAN G., ARRETCHE, M., & MARQUES E. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz 2007.

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 03-19. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-PUBLIC-MANAGEMENT-FOR-ALL-SEASONS-Hood/addf288dacd4268412d2934180d6f774140eee3f>. Acesso em: 15.02.2023

HUGHES, G. Five steps to IT risk management best practices. **Risk Management**, v. 53, n. 7, p.34-55, 2006.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. In **International public sector study** nº 13., 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 15.jan.2023.

IFAC; CIPFA. **International framework**: good governance in the public sector. IFAC; CIPFA, 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 01.fev.2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION – ISO. ISO 30408.2016. **Human resource management**: guidelines on human governance. Vernier, Geneva, Switzerland, 2016. Disponível em: https://webstore.ansi.org/Previews/PREVIEW_ISO+30408-2016.pdf. Acesso: 02.mar.2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Boas práticas de governança corporativa para sociedades de economia mista**. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=20994>. Acesso em: 10.out.2022.

_____. **Governança Corporativa**. Conceitos de Governança. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>. Acesso em: 10.nov.2022.
JESSOP, Bob. **The governance of complexity and the complexity of governance**: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-governance-of-complexity-and-the-complexity-of-Jessop/ffc181fbd230eac0879a42ae96dee57536779c4c>. Acesso: 02 de maio de 2023.

JORDAN, Ian. Corporate Governance in the Public Sector. AVRIL, E. et al. (Coord.) **La gouvernance des politiques publiques au Royaume-Uni depuis 1997**. L'Observatoire de la société britannique, n. 16. p. 37-50. Dec. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/osb/1680>. Acesso em: 20.nov.2023.

JORDAN, G. Sub-governments, policy communities and networks: refilling the oldbottles? **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 3, 1990. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0951692890002003004?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>. Acesso em: 14.dez.2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KAPLAN, R. S; NORTON D. P. **Alinhamento Utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2006.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf>. Acesso em: 25.mar.2023.

KLIJN, E. H.; KOOPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing networks in the public sector. **Public Administration**, n. 73, 1995.p. 437-474. Disponível em <https://research.wur.nl/en/publications/managing-networks-in-the-public-sector-a-theoretical-study-of-man>. Acesso em: 15.mar.2023.

KOCMANOVA, A.; SIMBEROVA, I. Modelling of Corporate Governance Performance Indicators. **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**, v. 23, n. 5, p. 485-495, 2012. ISSN 1392-2785. Disponível em: <https://WOS:000315920900005>. Acesso em: 04.abr.2023.

KOOIMAN, J. (1999). Social-political governance. **Public Management Review**, 1(1),67- 92. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037800000000>. Acesso em: 15.abr.2023.

LANDIM, Liduina Maria das Chagas. **Alinhamento da Estratégia, Governança e Gestão de Pessoas**: estudo de caso no TRT da 14ª Região – RO/AC. Porto Velho, RO, 2018. Dissertação (Mestrado em Administração). Disponível em: https://ppga.unir.br/uploads/49252772/Dissertacoes/Dissertacao_Liduina%20Landim_Alinhamento%20da%20Estrategia,%20Governanca%20e%20Gestao%20de%20Pessoas%20no%20TRT14.pdf. Acesso em: 15. março.2024.

LIMA, Carlos Jorge Arruda. **Governança pública no contexto da gestão de pessoas da agência nacional de telecomunicações**. 2018. 133 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Especialização em Administração Pública). UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/201765>. Acesso em: 20. nov. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: Lotta, G. (Ed.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap. 2019. p127-152. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 14.abr.2023.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública**: modelos, conceitos, reformas avanços para uma nova gestão. Curitiba: Inter Saberes, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 8.ed. São Paulo: Atlas. 20 MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 8.ed. São Paulo: Atlas S.A, 2017.

_____. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

_____. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTIN, G. et al. Corporate governance and strategic human resource management: four archetypes and proposals for a new approach to corporate sustainability. **European Management Journal**, v. 34, n. 1, p. 22-35, 2016. Disponível em: <https://pure.psu.edu/en/publications/corporate-governance-and-strategic-human-resource-management-four>. Acesso 20. jan.2024.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n.130, p.42-53, mai/ago. 2014. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 06. abril .2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556469006>. Acesso 05.abr.2023.

MATIAS–PEREIRA, J. Efeitos das mudanças de paradigma na administração pública brasileira. In: MATIAS–PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. cap. 2. São Paulo: Atlas, 2012. p. 35–53.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. MATIAS-PEREIRA, José. A boa governança e a ética na administração pública no desenvolvimento do Brasil. **Revista de Conjuntura** – Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, Distrito Federal, n. 34, p. 18-25, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8681>. Acesso 20.jul.2023.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 42, n. 1, p.61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 25 maio 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEZA et al. **Governança Pública**. In: Gestão e governança pública: aspectos essenciais. Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (orgs.). Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. 339p.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J.; SCOTT, R., **Organizational environments: ritual and rationality**. London: Sage Publications, 1992. Disponível em: https://www.ccsa.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teoria_institucional.pdf. Acesso em: 20.nov.2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003

MORGAN, G. **Images of Organization**. London: Sage, 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258079>. Acesso em: 25.set.2022.

NARGESIAN, A.; ESFAHANI, S. A. Shifting conceptualization of accountability in light of shifting governance patterns. **African Journal of Business Management**. v. 5, n. 9, p. 3577-3588, May 2011. Disponível em: <https://WOS:000291554500018> Acesso em: 04.fev.2023.

NUNES, E. O. **Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1610126010&id=id&accname=guest&checksum=8C02D28533DC3F15D4FDB7052A265F27>. Acesso em 25.dez.2023.

OLIVEIRA, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49 (5), p. 1263-1290. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KxTVtv4BGSZCLpYDP4b4wRR/abstract/?lang=pt> Acesso em: 04. abril.2023.

OLIVEIRA, Vanessa. “As fases do processo de políticas públicas”. In: Vitor Marchetti (org). **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PAINES, A. T.; Aguiar, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018. <https://doi.org/10.34140/bjbv2n2-040>. Acesso: 20.nov.2023.

PASCOAL, M. N. O., OLIVEIRA, O. V. (2019). Práticas de Governança Pública Adotadas Pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, 11:215–31. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5431/html>. Acesso: 20 mar.2024.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 8(2), 1998. 223-243. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379. Acesso em: 20.dez.2022.

PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso: 20.mar.2024.

PORTELA, Dayse Erica da Silva. A Governança Corporativa no Brasil e as Ofertas Públicas Iniciais. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Sistema Público de Escrituração Digital. Conselho Federal de Contabilidade, RBC, Brasília, ano XXXVII, n. 174. nov./dez. 2008. Disponível em: <https://cfc.org.br/rbc/revista-brasileira-de-contabilidade-no-174/>. Acesso: 25.nov.2023.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas**. In: _____. Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação governança e redes de políticas administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013. p. 138-168. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/8135/6219>. Acesso:20.ago.2023.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade Gestão E Governança**, 14(2), 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>. Acesso: 20. mar.2023.

ROCHA, Gualter de Oliveira. **Avaliação das competências gerenciais descritas pelo GESTCOM para UFPA com as competências de gestão extraídas do critério governança do modelo de excelência em gestão pública**. Orientador: Thiago Dias Costa. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11182>. Acesso: 20.fev.2023.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28 (8), 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840607076586>. Acesso em: 20.nov.2022.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso: 20.09.2022.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf?dl=0>. Acesso em: 20. dez. 2023.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 384 p.

SANTOS, R. R. dos; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxh434YmKNQh/?lang=pt>. Acesso: 20.fev.2023.

SANTOS, J. G. dos. **O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil: uma análise no ciclo de políticas públicas**. 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UTFPR-12_67bb5d878dabfe471145d5c814617566. Acesso: 25.nov.2023.

SCHARPF, F. W. **Interorganizational policy studies**: issues, concepts and perspectives. *Interorganizational policymaking: limits to coordination and central control*, London: Sage, 1978.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 43, n.2, 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02.12.2022.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>. Acesso: 25. nov.2023.

SHEPERD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v.120, nº 03, set./ dez., 1996, 103-128.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v47i3.397>. Acesso 25. abril.2023.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012, v. 1, p. 15-38.

SILVA, Leinad de Carvalho; QUINTANA, Alexandre; MACHADO, Daiane Pias;

CRUZ, Ana Paula Capuano da. **Índice de maturidade da governança pública: uma ferramenta de diagnóstico**. XV Congresso ANPCONT. Disponível em: https://anpcont.org.br/wp-content/uploads/2022/05/343_merged.pdf. Acesso em: 21.jan.2023.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança corporativa nas empresas**: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas** – UNICAMP. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp> Acesso em: 09.dez.2022.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade** 14(30), Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323528650_Praticas_de_comunicacao_da_governanca_publica_em_municipios_brasileiros_por_intermedio_de_portais_governamentais. Acesso 20.04.2023.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A Pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso:09. abril.2023.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SOUZA, A. L. L. de. **Boas práticas de governança e gestão de pessoas**: um estudo de caso na Marinha do Brasil. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado

Profissional em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/3974>. Acesso: 10. jan.2023.

SOUZA, Fábio de Paula e; BAIDYA, Tara Keshar Nanda. **Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrj/article/download/2775/2302>. Acesso: 01/02/2023.

SOUSA, Almir Ferreira de; FRAGA, Rodrigo Mariti. Governança Corporativa: Efeitos da Vigência da Sarbanes-Oxley Act nas Empresas Brasileiras. In: **SEMEAD - Seminário em Administração FEA-USP**, VII, 2004. Disponível em: https://repositorio.usp.br/single.php?_id=001401868&locale=pt_BR. Acesso: 16. nov.2023.

VACOVSKI, E. **Boas práticas de governança pública**: análise dos processos disciplinares decorrentes de assédio moral, instaurados no âmbito da (UTFPR), durante o biênio 2018/2019. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4807>. Acesso em: 20. dez.2023.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. In **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wpcontent/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em 23.set.2022.

VENDRAMINI, P.; FADUL, E. M. C. **Ensino de administração pública e o desenvolvimento de competências**: a contribuição do Curso de Administração Pública da Esag-Udesc. 2013. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. 2013.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. **Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário**. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-B1084.pdf. Acesso 25. março .2024.

WEILL, Peter; WOODHAM, Richard. Don't Just Lead, Govern: Implementing Effective IT Governance. CISR-Center for Information Systems Research - Sloan School of Management - MIT-Massachusetts Institute of Technology. Cambridge Massachusetts: MIT-Massachusetts Institute of Technology, 2002. WP nº 326. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.317319>. Acesso: 25. nov.2023.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991. <http://dx.doi.org/10.2307/2393356>. Acesso: 25.jan.2024.

WITHLEY, R. **Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations**. London: Competition and Change, v. 1, p. 411-425, 19. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Business-Systems-and-Global-Commodity-Chains%3A-or-of-Whitley/18a4e6af58a1259f5dea0d649f607512d47e37e2>. Acesso em: 20. jul.2022.

WU XUN; et. al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.