

## **Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos**

### **Autoria**

José Matias-Pereira - matias@unb.br  
PPGCCont.UnB / UnB - Universidade de Brasília

### **Resumo**

Neste artigo, temos como objetivo principal analisar a evolução da governança no setor público, com vista a melhoria da gestão, transparência, accountability, participação da sociedade, integridade e da qualidade dos serviços públicos. O artigo está apoiado nas teorias da administração, institucional e da agência. Buscamos analisar, a partir da literatura e relatórios, as mudanças ocorridas na gestão pública, com destaque para os mecanismos de adoção da agenda da nova governança no setor público. Os resultados das discussões e análises evidenciam que a evolução da governança no setor público possui uma relação direta com as pressões e exigências da sociedade por melhoria da gestão, transparência, accountability, maior participação da sociedade, e na qualidade dos serviços públicos. Pode-se argumentar, por fim, que a adoção da agenda da nova governança pública (NGP), para superar as deficiências da nova gestão pública (NPM) no atendimento das demandas por políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis, de forma mais democrática e transparente, com menor custo, se mostra promissora. É essencial, nesse cenário de mudanças, que os governantes priorizem na agenda política do país a aderência da política a estratégia de governança no setor público.

## **Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos**

### **Resumo**

Neste artigo, temos como objetivo principal analisar a evolução da governança no setor público, com vista a melhoria da gestão, transparência, accountability, participação da sociedade, integridade e da qualidade dos serviços públicos. O artigo está apoiado nas teorias da administração, institucional e da agência. Buscamos analisar, a partir da literatura e relatórios, as mudanças ocorridas na gestão pública, com destaque para os mecanismos de adoção da agenda da nova governança no setor público. Os resultados das discussões e análises evidenciam que a evolução da governança no setor público possui uma relação direta com as pressões e exigências da sociedade por melhoria da gestão, transparência, accountability, maior participação da sociedade, e na qualidade dos serviços públicos. Pode-se argumentar, por fim, que a adoção da agenda da nova governança pública (NGP), para superar as deficiências da nova gestão pública (NPM) no atendimento das demandas por políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis, de forma mais democrática e transparente, com menor custo, se mostra promissora. É essencial, nesse cenário de mudanças, que os governantes priorizem na agenda política do país a aderência da política a estratégia de governança no setor público.

**Palavras-chave:** melhoria da gestão; transparência; accountability; participação da sociedade; integridade; serviços públicos.

### **1 Introdução**

As mudanças aceleradas no mundo nas últimas quatro décadas, provocadas pela quebra de paradigmas, advindas da quarta revolução tecnológica, agravadas por crises econômicas-financeiras, crise de energia, impactos da pandemia de Covid e do conflito na Ucrânia impactaram nas economias e na gestão pública da maioria dos países, exigindo profundas transformações na maneira de atuação do Estado-nação. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e a accountability são aceitas neste artigo como essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública.

A literatura recente revela que cidadãos em todo o mundo parecem ter perdido grande parte da confiança em seus governos. Eles passaram a desconfiar da capacidade dos seus governos de protegê-los – seja de ataques externos, como a guerra ou o terrorismo, da violência étnica ou de crimes que insurgem de seus próprios países – e temem que a corrupção amplamente disseminada tenha minado a capacidade do governo de assegurar direitos cívicos básicos – como o direito à propriedade, a formar associações voluntárias e a participar da governança democrática. Estão duvidando, também, da capacidade dos governos de cumprir suas constantes promessas de ofertar emprego, de aumentar o bem-estar material e prover, pelo menos, um nível mínimo de saúde e educação. Questionam, inclusive, a capacidade de fornecer bens e serviços públicos, que são hoje financiados pelos governos, de forma eficiente e efetiva (MOORE, 1995, 2007).

No centro dessas discussões está o esforço para estruturar novos modelos de governança, notadamente nas suas dimensões: econômicas-financeiras, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental. Destacam-se nesse contexto, as mudanças em curso para melhorar o desempenho da administração pública, na qual se observa o esvaziamento da agenda da nova gestão pública (New Public Management - NPM) e a imposição da agenda da nova governança pública (New Public Governance - NPG).

Para Osborne (2010) a nova governança pública advém das mudanças introduzidas na política pública nas últimas três décadas, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos. Esse movimento estimula a existência de um novo conceito que é a nova governança pública – NPG.

A agenda da boa governança no setor público – traduzida especialmente na oferta de bens e serviços de qualidade, com transparência, participação social, integridade, accountability e menor custo para a população – se apresenta como um modelo importante para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. Isso exige formas colaborativas e transparentes entre a administração pública e o setor não-governamental.

Para cumprir esse papel, entende-se que é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras.

Registre-se, nesse contexto, que no rol dos entraves existentes para o Brasil avançar no seu processo de desenvolvimento econômico, social e político destacam-se a má gestão, a corrupção e os desperdícios na administração pública. A superação desses obstáculos, em grande parcela, depende da pressão dos cidadãos sobre os governantes, exigindo uma boa governança pública, nos três níveis de governo (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Feitas essas considerações, torna-se possível formular a seguinte questão: *a adoção da agenda de boa governança no setor público está contribuindo para melhorar a gestão, a transparência, participação da sociedade, integridade, accountability e a qualidade dos serviços públicos?*

Assim, temos como objetivo principal analisar, a partir da adaptação e transferência das experiências da governança do setor privado para o setor público, os aspectos que envolvem as mudanças na atuação dos governos e da administração pública, em especial, os esforços para buscar a melhoria da gestão, maior equidade econômica, melhores condições de vida, maior legitimidade política e transparência

Busca-se neste artigo analisar essas transformações, explicitadas na literatura e relatórios de organismos internacionais. Nesse sentido, iremos nos apoiar nos estudos e relatórios que abordam esse processo de transição para a agenda da nova governança pública, após quase quatro décadas do predomínio da denominada nova gestão pública (new public management - NPM). Os termos “boa governança pública” e “nova governança pública” são utilizados neste artigo como sinônimos.

Prioriza-se aqui, as contribuições da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente do Banco Mundial (BM), do Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sintetizam as melhores práticas de governança no setor público.

Nesse sentido, Cavalcante e Luca (2013, p.74) assinalam que, no final dos anos 80, 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), adaptaram suas práticas ao setor público.

Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, apoiado em especial, nas abordagens das teorias da administração, institucional e da agência. Ressalta-se que não temos a pretensão de esgotar, neste artigo, o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade.

## **2 Referencial teórico**

Considerando as distintas visões sobre o tema tratado neste artigo, entendemos conveniente apresentar, a seguir, algumas teorias e conceitos relevantes no campo da administração pública para orientar a compreensão do assunto: governança pública, transparência e ética. Registre-se que as teorias da administração pública tem como foco o estudo da burocracia governamental dentro de um amplíssimo contexto social. Essas teorias da administração aplicadas à administração pública tem como principais teóricos Weber, Marx, Wilson, Freud, Fayol, Waldo, Simon, Lindblom, entre outros.

Nesse contexto, faz-se necessário deixar explícito o conceito de “administração pública”: Administração pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.75).

Para Denhardt e Catlaw (2017, p.1-2), as organizações públicas são como um palco de um mundo pessoal, apesar da burocracia que lhes condiciona relações impessoais. Nesse sentido, aqueles autores fazem as instigantes perguntas: De que modo podemos desenvolver um entendimento melhor e mais sistemático das organizações públicas? O que precisamos conhecer, ou saber, para que as organizações públicas sejam mais responsivas, isto é, correspondam melhor aos anseios públicos? Como podemos usar o conhecimento que adquirimos de modo a melhorar a qualidade de nossa vida? No esforço de responder essas questões, Denhardt e Catlaw (2017, p.3) consideram que devemos procurar conhecimentos teóricos advindos da prática de diferentes realidades: “É de extrema importância saber que essas teorias não existem separadas da prática; elas se relacionam integralmente à maneira como atuamos enquanto membros ou usuários das organizações públicas”.

Nos últimos anos, assinalam Denhardt e Catlaw (2017), os estudiosos da administração pública foram atraídos para o campo mais geral da política pública e consideraram o processo político (policy process) central para as operações governamentais. Dessa forma, o autor considera que ao tratar as organizações públicas como parte do policy process, abrem-se novos caminhos para o desenvolvimento teórico.

## **2.1 Aplicação das Teorias de Sistemas e Contingencial na Administração Pública**

As teorias de sistemas e a contingencial fazem parte da abordagem sistêmica da administração. Observa-se que essas duas teorias preocupam-se, de forma especial, com a questão do controle na Administração, que define como a função será utilizada como alimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao mundo em mudanças, por encararem as organizações como sistemas orgânicos amplamente interligados com o seu ambiente. Elas sinalizam para a necessidade do adequado funcionamento dos órgãos de controle, destacando a importância da alimentação do sistema, permitindo que responda com tempestividade ao ambiente de mudanças. As controladorias, portanto, atuam como instrumentos garantidores e essenciais para o atingimento da eficácia dos sistemas.

### **Teoria de sistemas**

A criação da teoria geral de sistemas (TGS) tem como base os estudos seminais de Ludwig Von Bertalanffy, desenvolvidos no período de 1950 a 1968. A TGS sustenta que as propriedades dos sistemas não podem ser descritas significativamente em termos de seus elementos separados, ou seja, a compreensão dos sistemas somente ocorre quando estudamos os sistemas globalmente, envolvendo todas as interdependências de suas partes. As três premissas básicas da TGE são: os sistemas existem dentro de sistemas, os sistemas são abertos e as funções de um sistema dependem de sua estrutura.

Os autores dessa escola argumentam que a gestão deve perceber a organização como um sistema uno, composta de partes inter-relacionadas. Busca permitir que os gestores enxerguem a organização como um todo, e ainda fazendo parte de um sistema maior – o ambiente externo.

### **Teoria da contingência**

A teoria da contingência – desenvolvida na década de 1950 – busca servir de referência para identificar modelos de ajustamento e indicar como esses modelos podem ser alcançados. Essa teoria tem como proposta mostrar uma diversidade de opções a disposição do administrador. Caberá ao administrador diagnosticar a situação e escolher a abordagem mais indicada a ser aplicada no caso. Nesse sentido, ela é aceita como uma teoria eclética, visto que adapta conceitos de diversas teorias da administração. Assim, os seus pressupostos têm como base de sustentação a contribuição de diversas teorias, como, por exemplo, a Administração Científica, Teoria Clássica, Teoria das Relações Humanas, Teoria da Burocracia, Teoria Estruturalista, Teoria Neoclássica, Teoria Comportamental, Teoria Matemática e Teoria de Sistemas.

Argumentam os teóricos da escola contingencial que a atuação dos gestores, na prática, depende do conjunto de circunstâncias que caracterizam cada situação. Assim, destacam a relação que existe entre a forma como a organização toma as suas decisões e processa a atividade e as características da situação. Na atualidade, a teoria da contingência amplia seus domínios específicos da gestão, como, por exemplo, o desenho de tarefas, a

liderança, a dinâmica de grupos e as relações de poder.

A concepção da abordagem contingencial, sustentam Stoner e Freeman (1999), é uma técnica de administração que contribui de forma efetiva para o alcance dos objetivos organizacionais, na medida em que pode variar em situações ou circunstâncias diferentes. Com essa relatividade, a teoria da contingência se torna flexível, conseqüentemente, mais adaptável às mudanças rápidas que acontecem no mundo dos negócios e na ciência da administração.

Os teóricos da abordagem contingencial, como, por exemplo, Chandler, Burns e Stalker; Lawrence e Lorsch e Joan Woodward, buscaram explicar as formas de estruturas organizacionais mais eficazes em determinados tipos de empresas, argumentam que os objetivos não são atingidos de forma eficiente e eficaz seguindo um único modelo ou diretriz ou maneira preestabelecida para todas as circunstâncias, mas por meio de diversas variáveis internas e externas. O momento ou a circunstância é que vai determinar a escolha dos objetivos que se quer alcançar.

A teoria da contingência possui como características principais: o ambiente é dividido em ambiente geral – condições legais, tecnológicas, culturais, políticas, econômicas, demográficas, ecológicas; e ambiente de tarefa – fornecedores, clientes, concorrentes e entidades reguladoras; as organizações têm os seguintes níveis: institucional ou estratégico, intermediário e operacional; o arranjo organizacional: sistemas abertos; abordagem do desenho organizacional: estrutura organizacional matricial; dimensão do homem: complexidade; e modelo de motivação: expectativas, recompensas.

## **2.2 Teorias relevantes para a compreensão da governança no setor público**

A teoria neointitucional (North, 1988, 1990, 1993) e a teoria da agência se revelam importantes para a discussão e análise do tema tratado neste artigo. Registre-se, no entanto, que os pesquisadores podem adotar outras abordagens nos estudos de administração pública,

Para North (1990), instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta), quanto em restrições formais (constituições, leis, direitos de propriedade).

A teoria institucional, assinala Matias-Pereira (2018), vem sendo utilizada como suporte teórico em inúmeros estudos de diferentes áreas nas ciências sociais, com destaque para os campos da economia, sociologia, ciência política, administração e contabilidade, que buscam compreender a realidade social dentro de sistemas como organização, família e governo.

Rocha et al (2012), assinalam que a Teoria da Agência estuda o relacionamento entre o principal e o agente, e os problemas de conflito gerados neste relacionamento,



resultantes da assimetria da informação. Segundo os autores, os gestores ligados diretamente às negociações no dia a dia da empresa são os agentes. O proprietário, ou o principal, depende das informações dos agentes para acompanhar e exercer o controle sobre a forma como a organização está sendo gerida, só que muitas vezes as recebem de forma incompleta.

### **3 Conceitos, princípios e características da boa governança pública**

A expressão *governança* (*governance*) é resultado das reflexões conduzidas por diversas instituições multilaterais, no bojo das mudanças provocadas pela globalização (PIERIK, 2003, p. 454), visando aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, eficaz e efetivo. A priorização desse tema na agenda política mundial – diante da descrença dos cidadãos na capacidade do Estado de atender de forma adequada as demandas da população – decorria da necessidade da ampliação das ações dos governos, até então focadas na dimensão econômica, para incluir também nas políticas as dimensões socioeconômicas, ambientais, culturais, entre outras (MATIAS-PEREIRA, 2018, 2020).

O termo *governança*, com base na literatura acadêmica, pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (RODHES, 1996). Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Para Edwards et al. (2012), governança é um conceito multidimensional, e o termo “governança” é utilizado de forma diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. Entendida a partir de uma perspectiva organizacional, por exemplo, a governança corporativa de uma organização do setor público se conecta a outras ordens de governança nos níveis governamental, social e organizacional. Estas diferenças não se restringem apenas a questões de terminologia. Por exemplo, o foco de governança para os governantes que tentam coordenar respostas para os problemas de política pública nacional é muito diferente do foco de um gestor de organização pública administrando seus próprios negócios.

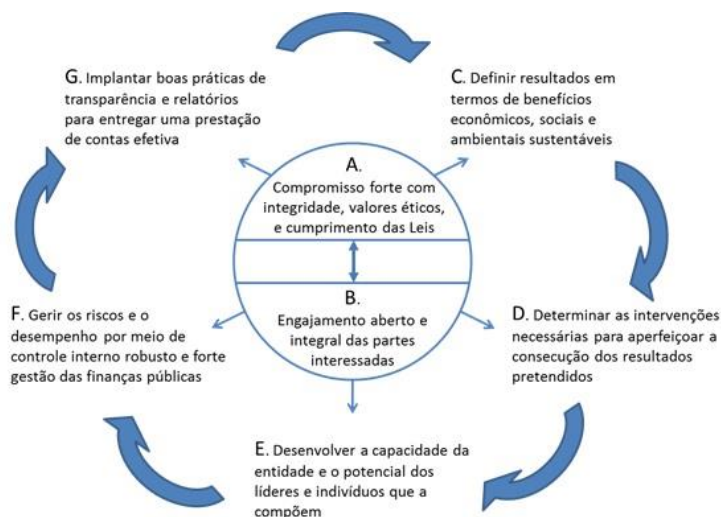
Governança pública, portanto, abrange não só governança no que se refere às instituições e negócios do governo, mas também o envolvimento do governo com os setores não-governamentais no processo de governança. A partir desta perspectiva, a noção geral de “governança” (e “governar”) é convencionalmente associada com ‘os processos que criam as condições para estabelecimento de regras ordenadas e ações coletivas na esfera pública (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

A governança, para a International Federation of Accountants (IFAC, 2001; 2013b, 2014), compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, num sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Para a International Federation of Accountants (IFAC) (2001; 2013; 2014), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Pode-se visualizar na figura abaixo como os vários princípios da boa governança no setor público se relacionam entre si.



Fonte: IFAC, 2014.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG, 2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança busca aproximar



gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes.

Assim como o termo pode assumir diferentes significados, a gestão pública não é ainda uma disciplina acadêmica consolidada e não dispõe de um corpo teórico bem delimitado. Sob essa rubrica, se colocam diferentes enfoques e preocupações, desde uma perspectiva mais ampla de entender o formato da relação Estado-sociedade e os mecanismos de definição dos objetivos do governo, até preocupações mais instrumentais. Além disso, configura-se como uma mescla de preocupações políticas e teóricas, tornando-se difícil distinguir onde acaba seu caráter instrumental e onde começa sua dimensão analítica. É, ao mesmo tempo, um espaço de reflexão sobre a administração pública e um marco para o desenvolvimento de ferramentas que permitam melhorar ou facilitar o dia a dia da ação governamental (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996, p.17).

Diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Nesse sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, mediar entre elas e encontrar valores para conduzir as ações. Nessa perspectiva, a análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos. Pensar da evolução histórica a gestão pública bem como, de forma prospectiva, as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro remete a uma reflexão sobre o papel esperado do Estado no momento atual (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p. 136).

Nesse sentido, Denhardt e Catlaw (2017) constataam a dificuldade em delimitar o campo teórico da administração pública e a crise de legitimidade desse campo de estudo. Diante desse cenário formulam uma proposta como alternativa à NAP, no que denomina de o novo serviço público, inspirado na teoria política democrática e em abordagens que têm origem em uma tradição mais humanística da teoria da administração pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo.

Para Denhardt e Catlaw (2017), os estudiosos da administração pública, nos últimos anos, foram atraídos para o campo mais geral da política pública e consideraram o processo político (policy process) central para as operações governamentais. Assim consideram que ao tratar as organizações públicas como parte do policy process, abrem-se novos caminhos para o desenvolvimento teórico.

A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos. A governança também exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas

atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê. Para construir uma boa governança, pelo menos dois elementos são cruciais. O primeiro é um conjunto de instituições que pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público. Além de fornecer legitimidade, nos melhores casos essas instituições também promovem a eficácia e ajudam a realizar as difíceis tarefas envolvidas na governança (PETERS, 2001, 2008, 2018, p. 13).

A boa governança, para Baharoglu (2001), implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão, o que exige um governo aberto, transparente e com canais de participação permanentes para o estabelecimento de uma interação permanente e virtuosa do governo com o cidadão. Sempre respeitando um código de conduta ética, de modo que sirva de exemplo para motivar a própria administração e encorajar os membros da sociedade civil a participar no processo de desenvolvimento do município, por exemplo. O bom governo, por sua vez, preocupa-se em praticar o que se denomina de responsabilidade fiscal. Isso implica na forma consistente de como são administrados o fluxo de caixa, as receitas e as despesas, os empréstimos, o grau de endividamento, as políticas de compras (transparência, processos claros), o sistema de arrecadação; a forma como é tratado o contribuinte; a maneira como é feita a divulgação dos relatórios contábeis; e como é observada e atendida a legislação pertinente.

Nesse sentido, torna-se relevante delinear, a seguir, as principais características da boa governança (CALAME; TALMANT, 2001, p. 20-25).

### **Oito principais características da boa governança**

- participação;
- estado de direito;
- transparência;
- responsabilidade;
- orientação por consenso;
- igualdade e inclusividade;
- eficiência, eficácia e efetividade;
- prestação de conta (*accountability*).

### **Participação**

Participação significa que homens e mulheres devem participar igualmente das atividades de governo. A participação deve contemplar a possibilidade de participação direta ou participação indireta através de instituições ou representantes legítimos. A participação implica a existência de liberdade de expressão e liberdade de associação, de

um lado, e uma sociedade civil organizada, de outro lado. O princípio, apesar de parecer utópico, é perfeitamente possível desde que: (1) existam leis claras e específicas que garantam os termos propostos; (2) existam iniciativas do Estado visando à sustentação dos termos.

### **Estado de Direito**

A boa governança requer uma estrutura legal justa que se aplica a todos os cidadãos do Estado independentemente de sua riqueza financeira, de seu poder político, de sua classe social, de sua profissão, de sua raça e de seu sexo. A boa governança deve garantir total proteção dos direitos humanos, pertençam as pessoas a maiorias ou a minorias sociais, sexuais, religiosas ou étnicas. A boa governança deve garantir que o poder judiciário seja independente do poder executivo e do poder legislativo. A boa governança deve garantir que as *forças policiais* sejam imparciais e incorruptíveis.

### **Transparência**

Mais do que “a obrigação de informar”, a administração deve cultivar o “desejo de informar”, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros. A comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas deve contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor. No Brasil, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que induz o gestor público à transparência de seus atos. Essa transparência pode ser melhorada, significativamente, com instrumentos como a Demonstração do Resultado Econômico, com o contracheque econômico e o balanço social.

### **Responsabilidade**

As instituições governamentais e a forma com que elas procedem são desenhadas para servir os membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas. Os processos das instituições governamentais são desenhados para responder às demandas dos cidadãos dentro de um período de tempo razoável.

### **Decisões orientadas para um consenso**

As decisões são tomadas levando-se em conta que os diferentes grupos da sociedade necessitam mediar seus diferentes interesses. O objetivo da boa governança na busca de consenso nas relações sociais deve ser a obtenção de uma concordância sobre qual é o melhor caminho para a sociedade como um todo. Além disso, as decisões também devem ser tomadas levando em conta a forma como tal caminho pode ser trilhado. Essa forma de obter decisões requer uma perspectiva de longo prazo para que ocorra um desenvolvimento humano sustentável. Essa perspectiva também é necessária para conseguir atingir os objetivos desse desenvolvimento.

### **Igualdade e inclusividade**

A boa governança deve assegurar igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade. O caminho proposto pelo governante deve buscar promover o desenvolvimento econômico de todos os grupos sociais. As decisões devem assegurar que todos os membros da sociedade sintam que façam parte dela e não se sintam excluídos em seu caminho para o futuro. Essa abordagem requer que todos os grupos, especialmente os mais vulneráveis, tenham oportunidade de manter e melhorar seu bem-estar.

### **Eficiência, eficácia e efetividade**

A boa governança deve garantir que os processos e instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição. Isso também implica que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido.

### **Suporte à auditoria fiscalizadora**

As instituições governamentais, as instituições do setor privado e as *organizações da sociedade civil* deveriam ser fiscalizáveis pelas pessoas da sociedade e por seus apoiadores institucionais. De forma geral, elas devem ser fiscalizáveis por todas aquelas pessoas que serão afetadas por suas decisões, atos e atividades.

### **Requisitos da boa governança no setor público**

Na busca de permitir a implementação de uma boa governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas a transparência e ética, sendo que a transparência é o mais importante para os investidores. Por sua vez, o novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetivas as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e o terceiro setor.

### **Alinhamento estratégico e criação de valor público**

É oportuno destacar que, além dos já mencionados anteriormente, julgamos relevantes, para viabilizar uma boa governança no setor público, a adoção de mecanismos orientados para viabilizar o alinhamento estratégico; criação de valor público; utilização criativa de recursos e a avaliação de desempenho no setor público.

**Alinhamento estratégico:** sua implementação visa gerar ambiente favorável à criação de valor na administração pública.

**Criação de valor público:** a boa governança no setor público está relacionada a entregar serviços com qualidade, que atendam aos benefícios prometidos, dentro do prazo e conforme foram definidos no orçamento público. A partir dessa boa governança as organizações públicas terão melhores referências para obter

vantagens competitivas, maior satisfação dos usuários dos serviços públicos, redução de tempo de espera, maiores produtividades por funcionário público.

**Utilização criativa de recursos:** a utilização dos recursos disponibilizados – pessoas, ativos, aplicações, instalações – na gestão de investimentos, treinamento e desenvolvimentos de gestores, tendo como referência fazer mais com menos, sem desconsiderar as características específicas dos serviços públicos.

**Avaliação de desempenho:** estabelecimento ou aperfeiçoamento de instrumentos de avaliação de desempenho para dimensionar a efetividade de: alinhamento estratégico, criação de valor e otimização de recursos, para alcançarem os objetivos e metas desejados. A avaliação dos indicadores e dos processos irão permitir avançar de forma contínua na melhoria da qualidade dos serviços públicos.

#### 4 Dimensões da boa governança no setor público

Embora estejam em dimensões diferentes, as preocupações com a boa governança, transparência e ética também fazem parte do universo das organizações públicas. Isso porque tanto no setor privado como no público não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como se identificam e tratam os seus *stakeholders*, como e em que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade (ABRUCCIO, 2005).

É sabido que a capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos necessários para que as decisões se materializem. Essa gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular, a melhoria da qualidade de vida da população.

Observa-se que o termo *governança* vem sendo usado em diferentes contextos e com significados distintos. Recorde-se que na sua origem a expressão *governança* era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OECD, 2001, 2016, 2020).

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da

administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes, aos políticos e à população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Para Guimarães e Medeiros (2005, p. 6) o avanço da informática, dos meios de comunicação e especificamente da internet definiu novos modelos de interação entre o Estado e sociedade e abriu novas estruturas de governança pública. Nesse sentido, assinalam que o conceito de governança digital se encontra em desenvolvimento e compreende: um processo que visa à manifestação política e à participação da sociedade civil, junto ao governo e por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, cujo objetivo é o desenvolvimento da cidadania e da democracia.

#### **4.1 Roteiro para viabilizar uma boa governança no setor público**

Para viabilizar uma boa governança no setor público, nas visões do Australian National Audit Office (ANAO, 2002) e de Barret (2005), estão presentes os seguintes elementos: liderança, integridade e compromisso (relacionados às qualidades pessoais de todos na organização); e responsabilidade, integração e transparência, são essencialmente o resultado das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

##### **Liderança**

A governança do setor público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (*outcomes*). No setor público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação com o Ministro e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Compromisso – a boa governança é muito mais do que pôr as estruturas a funcionar, pugnar pela obtenção de bons resultados, e não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da governança corporativa. Isso exige uma boa orientação das pessoas, o que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.



## **Integridade**

A integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e nos processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de *performance*.

## **Responsabilidade (*accountability*)**

Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por que, perante quem e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados. Requer também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os Ministros, a Administração da entidade e o CEO são componentes chaves de uma responsabilidade saudável. O afastamento desses requisitos impede a organização de conseguir os seus objetivos.

## **Transparência**

As medidas de acesso à informação e transparência são consideradas mecanismos indispensáveis para o fortalecimento da democracia (KREIBIN; ZUCCHI; RAMOS, 2017).

A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Sendo aberta, através de significativos encontros com os *stakeholders*, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais tempestivas e efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para uma boa governança. A International Federation of Accountants – IFAC (2001, 2014) realça que

a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

## **Integração**

O desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estão holisticamente integrados dentro de

uma abordagem da organização pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de *performance* de *output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Assinala Butler (2004) que nas entidades públicas a aplicação prática da governança corporativa envolve os seguintes aspectos: separação dos papéis do Presidente e do Diretor Executivo; um conselho que tenha a maioria de diretores não executivos; criação de um comitê de auditoria com membros não executivos; proteção da independência dos auditores externos; manutenção de padrões de relatórios financeiros; adoção de códigos de ética da organização; instruções para conduta dos diretores, que particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios; identificação do risco e gestão do risco. Caso a gestão tenha relação com um processo de negócio, a governança diz respeito ao seu correto desenvolvimento. Para o autor, o processo de governança corporativa pode ser pensado como tendo quatro atividades principais. Assim: ação executiva – envolvimento em decisões executivas cruciais; direção – formulação da direção estratégica para o futuro da organização a longo prazo; supervisão – monitorização e vigilância da *performance* da gerência; e *accountability* – reconhecimento das responsabilidades daqueles que legitimamente procuram pela responsabilidade.

## **5 Discussão e análise da adoção da agenda da nova governança no setor público**

Para que o Estado seja eficiente e atenda as demandas da sociedade por mais transparência, *accountability*, equidade e responsabilidade em sua gestão, é fundamental fortalecer seus mecanismos de governança pública. Na busca por fortalecer esses mecanismos, organizações nacionais e internacionais desenvolveram códigos com melhores práticas de governança aplicadas ao setor público, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a International Federation of Accountants (IFAC), Institute of Internal Auditors (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) e The Independent Commission for Good Governance in Public Services, composto pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e Office for Public Management (OPM) (CASTRO; SILVA, 2017, p. 4).

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112).

Constata-se que, a relação do Estado com o setor não governamental alterou-se de forma significativa nas últimas décadas, o que provocou mudanças substanciais no enfoque e no conteúdo da gestão pública. Recorde-se que a forma de operação da gestão pública foi influenciada pelo movimento da New public management (NPM), cujo objetivo maior era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. O propósito da NPM era diminuir o tamanho do Estado, em particular, promover a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

Evidencia-se, por sua vez, que na perspectiva da boa governança pública o cidadão passa a ser um parceiro (stakeholder) relevante no processo de definição das políticas públicas. Nesse sentido argumentam Bingham; Nabatchi; O'Leary (2005), que 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.

Pode-se argumentar, assim, que a agenda da New public management (NPM), apoiada nos preceitos do Consenso de Washington, está sendo substituída pela agenda da nova governança pública (NPG). Nesse sentido, o modelo relacional da boa governança pública, está alterando a perspectiva da NPM, orientada para priorizar apenas os resultados ofertados à sociedade, para preocupar-se também com os meios como esses resultados são alcançados.

Essa constatação está explicitada nos estudos e relatórios da OCDE:

A agenda da nova governança pública avança célere para substituir a agenda do Consenso de Washington, na medida em que aparece associada a maior equidade econômica, melhores condições de vida, maior legitimidade política e transparência (OCDE, 2020). A governança pública possui princípios essenciais para que as políticas públicas atendam ao interesse público. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e a accountability (responsabilidade) são essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública (OCDE 2020, p. 25).

Observa-se, nesse novo cenário, os esforços dos governos e das administrações públicas para responder de forma tempestiva a crescente demanda por serviços públicos de qualidade, com menores custos. A utilização da internet e das tecnologias de informação e comunicação estão contribuindo para melhorar o desempenho da governança no setor público, em especial, através da governança digital, que tem como suporte o emprego dos algoritmos e da inteligência artificial.

O governo digital, que é efetivada por meio da boa governança digital, pode ser percebido no campo da administração pública como um dos resultados do processo de reforma em andamento, revelando-se um instrumento consistente para fomentar a modernização da gestão pública, e dessa forma, dando ao governo mais eficiência. Assim, as crescentes demandas dos cidadãos por um melhor desempenho da administração pública, por mais eficiência, eficácia e efetividade, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social, que estão relacionados com a necessidade de modernização da gestão pública, contribuíram para a construção de programas de governo digital.

## **6 Discussão e análise da agenda nacional de gestão pública**

Observa-se que o governo federal, diante desse cenário de mudanças, vem estimulando a promoção de um debate em torno da modernização da gestão pública no país, a partir do reconhecimento da sua importância central para a superação de uma série de desafios nacionais. Nesse sentido, reconhece-se que as políticas de gestão pública condicionam as possibilidades de sucesso de um vasto conjunto de políticas públicas porque as permeiam e balizam suas potencialidades.

### **Objetivos e princípios da política de governança pública**

A necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança motivaram o Governo Federal a implementar nos últimos anos diversas medidas em busca de alcançar esses objetivos.

A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança, em razão da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União.

Para dar sustentação e unidade à política, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sintetizam as melhores práticas de governança. Tudo isso levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal.

Dentre as medidas legais que trata a governança pública 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 está o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Assim, o objetivo é que as instituições públicas federais, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de governança pública – o que aproxima a política de uma estratégia de governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2014).

### **Princípios e diretrizes da política de governança pública do Brasil**

O Decreto nº 9.203, de 2017, apresenta uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança, definida a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada.

A aplicação coordenada e contextualizada desses princípios é fundamental para uma boa governança. As diretrizes do decreto, por sua vez, servem como uma fonte mínima de inspiração para atitudes concreta. Veja o Quadro síntese 1.1. **Objetivos e princípios**

**da política de governança pública no Brasil.****Quadro 1.1 Objetivos e princípios da política de governança pública do Brasil**

<b>Objetivos</b>	<b>Princípios</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>. Tornar os dados públicos sobre governança mais acessíveis, compreensíveis e úteis</li><li>. Conferir maior segurança jurídica ao tomador de decisões</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>. Capacidade de resposta</li><li>. Integridade</li><li>. Confiabilidade</li><li>. Melhoria regulatória</li><li>. Prestação de contas e responsabilidade</li><li>. Transparência</li></ul>

Fonte: Elaboração do autor.

**7 Avaliação da governança digital da administração pública federal do Brasil**

O Brasil vem implementando medidas e ações efetivas de reexame de suas políticas regulatórias com vista a cumprir as exigências da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e dessa forma fazer parte como membro pleno do foro central da governança global. Na atualidade, a OCDE é foco privilegiado da discussão dos grandes temas de interesses mundiais, bem como de boas práticas governamentais (OECD, 2018).

O papel do governo eletrônico é enfatizado e visto como uma mudança de paradigma da gestão governamental ou um novo conceito de governo, e sua aplicação na administração pública tem como objetivo melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã. Ou seja, utilização de tecnologia de informação tanto para ampliar a eficácia e eficiências na prestação de serviços, como um elemento de responsabilização e, portanto, de democratização do Estado (ILPES-CEPAL, 2011).

Conforme evidenciado no “Índice de Maturidade GovTech: O Estado da Transformação Digital do Setor Público”, divulgado pelo Banco Mundial em 2021, aquela instituição avaliou 198 economias globais sob quatro aspectos: suporte aos principais sistemas de governo; aprimoramento da prestação de serviços; integração do engajamento do cidadão, e incentivo às habilidades digitais das pessoas no setor público, ao regime legal e regulatório apropriado, à capacitação e à inovação. O Brasil demonstrou avanços nessas quatro áreas e superou a média dos chamados ‘líderes em GovTech’ em todos os itens avaliados. Apenas 43 nações obtiveram desempenho considerado ‘muito alto’ pelo Banco Mundial.

O governo brasileiro disponibilizou para a população soluções digitais de impacto massivo, como Auxílio Emergencial, Meu INSS, Seguro Desemprego e Seguro Desemprego do Empregado Doméstico, Carteiras Digitais de Trabalho e de Trânsito, além do PIX. Aspectos como o incentivo à inovação no serviço público, a visão da

Estratégia de Governo Digital e o papel do GOV.BR como plataforma centrada no cidadão também contaram para o reconhecimento (BANCO MUNDIAL, 2021).

## Conclusões

Procuramos, ao longo deste artigo, analisar e aprofundar a discussão sobre os temas que tratam das mudanças que estão ocorrendo nos países mais avançados no campo da gestão pública para viabilizar uma boa governança pública. Ficou evidenciado que os governos, incluindo o Brasil, em que pese os entresos evidenciados na literatura e nos relatórios das organizações internacionais, continuam evoluindo no esforço de estruturar uma organização estatal capaz de viabilizar uma maior equidade econômica, melhores condições de vida, maior legitimidade política e transparência.

Pode-se argumentar, nesse cenário de turbulências no ambiente econômico e político, afetado pelas crises econômicas e de energia, pandemia de Covid e os desdobramentos do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, evidencia que o refluxo no processo de globalização é inevitável. Seus efeitos econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais estão refletindo na maioria dos países no mundo, em especial, nas suas administrações públicas. É previsível que essas mudanças em curso irão contribuir para o aumento das exigências dos cidadãos por gestões inovadoras e menos onerosas.

A análise das motivações que levaram à concepção e à aplicação da governança corporativa no setor público confirmam razoavelmente que o Estado brasileiro está buscando aperfeiçoar a sua organização estatal, com vista a torná-la eficiente, eficaz e efetiva, para tornar-se capaz de mediar e induzir adequadamente a estratégia de desenvolvimento sustentável e a integração econômica.

Assim, é plausível reconhecer, que está havendo um esforço significativo no processo de transformar o Brasil num país digital, delineado em princípios, objetivos e iniciativas que estão norteando a transformação do governo por meio de tecnologias digitais.

Pode-se argumentar, por fim, que a evolução da nova governança pública (NGP), em busca de superar as deficiências da nova gestão pública (NPM) no atendimento das demandas por políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis, de forma mais democrática e transparente, com menor custo, se mostra promissora. É essencial, portanto, que os governantes priorizem na agenda política do país a aderência da política a estratégia de governança no setor público.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: ANAO. Australian National Audit Office. Performance information in portfolio budget statements (*Audit Report* nº 18 2001-2002). Canberra: Commonwealth of Australia, 2002.
- BAHAROGLU, Deniz. *Governança e estratégias da cidade*. Washington: Instituto do



Banco Mundial, 2001.

DIAL. Índice de Maturidade GovTech: O Estado da Transformação Digital do Setor Público, 2021. Washington – DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>.

BARRET, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. *AM Auditor General for Australia*, 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>.

BINGHAM, Lisa B.; NABATCHI, Tina; O`LEARY, Rosemary. New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, v. 65, nº 5, p. 547-558, 2005.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. Portal da transparência. Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/portaltransparencia/>

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil* – 1988. Brasília: Senado Federal, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece outras normas de responsabilidade na gestão de recursos fiscais e dá a providências.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27/05/2005*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece as normas de finanças públicas para outras responsabilidades na gestão fiscal e dá providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. Estratégia de Governo Digital da Administração Pública Federal 2020-2022. Brasília: Ministério da Economia, 2020. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>.

BRASIL. Guia da política de governança pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2017-2019. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. Introducción. In: Brugué, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 403-418.

BUTLER, B. Corporate governance in the public sector. *4<sup>th</sup> Annual public sector symposium* – queensland, Australia, June 1999. Disponível em: <www.anao.gov.au>.

\_\_\_\_\_. Corporate governance in the public sector. *Annual public sector symposium* – Queensland, Australia, 4(16), June 2004.

CALAME, Pierre; TALMANT, André. *Questão do Estado no coração do futuro (a): o mecano da governança* Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. CCMD. *Citizen-centred service: responding to the needs of Canadians*. Canada: Citizen-Centred Service Network, 1999.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Rethinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. In: CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, W. (Org.) *Varieties of Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M.G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 1. p. 135-194, 2013.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, v. 38, n. 17, 2017.

CAVALCANTE, Mônica C. N.; Luca, Márcia M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, v. 7, nº 1, p. 73-90, 2013.

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

DENHARDT, Robert; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DENHARDT, Robert. *Teoria geral de organizações públicas*. Belmont-CA: Thompson/Wadsworth, 2004.

EDWARDS, M.; HALLIGAN, J.; HARRIGAN, B.; NICOLL, G. *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: ANU e Press, 2012.

GUIMARAES, Tomás de A.; MEDEIROS, Paulo H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos Ebape*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 01-18, Dec. 2005.

IFAC. International federation of accountants. *Corporate governance in the public sector – a governing body perspective*. Study 13. 2001. Disponível em: [www.ifac.org](http://www.ifac.org).

- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013a. Disponível em: [www.ifac.org](http://www.ifac.org)
- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013b. Disponível em: [www.ifac.org](http://www.ifac.org).
- IFAC. International Federation of Accountants; Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. International framework: good governance in the public sector., 2014. Disponível em <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>.
- IMF. International Monetary Fund. The IMF and the good governance. 2003. Disponível em: <[www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm)>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBCG. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBCG. Agenda positiva de governança: Medidas para uma governança que inspira, inclui e transforma. São Paulo: IBGC, nov. 2020.
- KREIBIN, M.; ZUCCHI, C.; RAMOS, F. M. Índice de transparência dos portais eletrônicos das Unidades Federativas Brasileiras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1., 2017, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis, de 4 a 6 de set de 2017.
- MATIAS PEREIRA, José. *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Manual de gestão pública contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- \_\_\_\_\_. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.
- MOORE, Mark. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, nº 2, p. 151-179, abr./jun. 2007.
- MOORE, Mark. *Creating public value: management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- MOORE, Mark. H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Brasília: ENAP, 2002.
- NORTH, D. C. *Institutions and a transaction cost theory of exchange*. St. Louis: Washington University, 1988. (*Political Economy Working Paper*, 130).
- \_\_\_\_\_. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. México: Fondo de cultura económica, 1993.
- OCDE. BID e Transparência Brasil. *Anais do seminário ética como instrumento de gestão – I Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública*. Brasília: CEP/PR, 2001.
- OECD. *Going Digital in Brazil (A Caminho da Era Digital no Brasil)*, OECD Publishing, Paris, 2020a. <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>

- OECD. Going Digital Integrated Policy Framework. OECD Publishing, Paris, 2020b. <https://www.oecd.org/digital/going-digital-project/>
- OECD. OECD Going Digital Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2020c. <https://www.oecd.org/digital/going-digital-project/>
- OECD Organisation for economic co-operation and development. Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017a.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. Paris: OECD Publishing, 2017b.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. Public sector transparency and accountability: making it happen. Paris: OCDE Publishing, 2002.
- OCDE Organisation for economic co-operation and development. *Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais*. Paris: OCDE, 1997.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*. Paris: OCDE, PUMA Nota de Política nº 10, 2001.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. *Trust in government: ethics measures in OECD countries*. Paris: OCDE, 2000.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. *Corporate governance: effects on firm performance and economic growth*. Paris: OECD, 1999b.
- OECD Organisation for economic co-operation and development. *OECD Principles of corporate governance*. Paris: OECD, 1999a.
- OECD. Best practices for budget transparency, organization for economic cooperation and development. Paris: OECD, May 2001.
- OECD. Governance of state-owned enterprises: guidelines on the corporate. 2005. Paris: OECD. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>.
- OECD. OECD principles of corporate governance. 2004. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf)>.
- OECD. Organization for economic co-operation and development: local partnerships for better governance. Paris: OECD, 2001.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The case for e-government: excerpts from the OECD report “The E-Government Imperative”. OECD Journal on Budgeting, v. 3, n. 1, 2003.
- OECD. OECD principles of corporate governance. Paris: OECD, 2004.
- OECD. Recommendation of the council on digital government strategies. [s.l.]: OECD, 2014.
- OECD. Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD, 2005.
- OECD. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. “Public Governance.” Em Policy Framework for Investment - User's Toolkit, por OCDE - Directorate for Financial and Enterprise Affairs, 37p. Paris: OECD Publishing, 2011.
- OCDE. Public Governance. Paris: OECD, 2015.

OECD. "Public governance reform in the OED: Observations on current approaches; Key lessons to inform future practice?" 53rd session of the Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate; Public Governance Committee, OCDE, Paris, 2016. OECD. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020. Paris: OECD Publishing, 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: Nações Unidas, 25 a 27 de setembro de 2015. Disponível em <https://sdgs.un.org/>

OSBORNE, Stephen P. Public management research over the decades: what are we writing about? *Public Management Review*, v. 19, nº 2, p. 109-113, 2017.

OSBORNE, Stephen P., The New Public Governance. *Public Management Review*, v. 3, p. 377-387, 2006.

OSBORNE, Stephen P., RADNOR, Zoe, STROKOSCH, Kirsty. Coproduction and the co-creation of value in public services. *Public Management Review*, v. 18, nº 5, p. 639-653, 2016.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1998.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 9. ed. Brasília, D.F.: MH Comunicação, 1997.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1992.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio P.; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PETERS, B. G. A boa governança (Prefácio), In: BRASIL. Guia da política de governança pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 13.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, p. 289-307, 2008.

PETERS, B. G. *The Future of Governing*, 2nd Ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

PETERS, Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8. (2), 1998, p. 223-245.

PIERIK, Roland. Globalization and global governance: a conceptual analysis. 2003 Hague Joint Conference, p. 454-462.

RHODES, R. A. W. Governance and public administration. In: Jon Pierre (Org.): *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, nº 4, p. 652-667, 1996.

ROCHA, I.; PEREIRA, A. M.; BEZERRA, F. A.; NASCIMENTO, S.. Análise da produção científica sobre Teoria da Agência e assimetria da informação. *Revista de Gestão*, São Paulo, v. 19, nº 2, p. 327-340, 2012.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. 5. ed., Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

TEIXEIRA, Alex F.; GOMES, Ricardo C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 70 (4), p. 519-550, out/dez 2019.

WORLD BANK. *Engagement on governance & anticorruption*. Washington: World Bank, oct. 2007.

\_\_\_\_\_. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*, BIRD, Washington, D. C., September 2000.

\_\_\_\_\_. *Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank Strategy, Implementation Update, Parts 1 and 2*, Washington: World Bank, 2002.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 1992: development and the environment*. Washington D. C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK. *World Development Report 1994: infrastructure for development*. Washington, D. C., World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 1997: the state in a changing world*. Washington, D. C., World Bank, 1997.

\_\_\_\_\_. *Governance: the World Bank experience*. 1994. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. *What is governance?* Washington, D. C.: World Bank, 2008.

\_\_\_\_\_. *The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org>.