

GOVERNANÇA PÚBLICA: LEVANTAMENTO DE NOÇÕES DE GOVERNANÇA EM UMA ÁREA ADMINISTRATIVA DE UMA UNIDADE GESTORA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

PUBLIC GOVERNANCE: SURVEY OF GOVERNANCE IN AN ADMINISTRATIVE AREA OF A MANAGEMENT UNIT OF THE BRAZILIAN ARMY

Tomé de Souza

*Programa de Pós-Graduação
em Gestão de Organizações Públicas, RS, Brasil
E-mail: tome_souza@yahoo.com.br*

Nelson Guilherme Machado Pinto

*Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil
E-mail: nelguimachado@hotmail.com*

Recebido em: 15.06.2019 – Aceito em: 02.08.2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2526629239075>

RESUMO

Esse estudo buscou verificar qual o entendimento sobre o tema *Governança Pública*, numa Organização Militar do Exército Brasileiro, na cidade de Santa Maria – RS, entre os seus agentes, gestores e executores, da administração pública militar. Para isso, foram entrevistados dez militares, sendo cinco oficiais e cinco praças, de cinco seções administrativas diferentes. O tipo de entrevista foi estruturada e o método de pesquisa utilizado foi o qualitativo. Ao analisar o resultado, verificou-se que o entendimento dos militares sobre o tema ainda é mediano e possui muitas lacunas entre a teoria e a prática descrita. Os princípios de Governança Pública são, sem exceção, confirmados pelos agentes; em relação à organização, não houve identificação total nos exemplos práticos citados ou mesmo na descrição do princípio, logo, foram *parcialmente* identificados. Da mesma forma, o entendimento sobre a identificação das práticas relacionadas a esses princípios, também foi parcialmente identificado, de forma mais forte ou mais fraca. Cabe ressaltar, entretanto, que o tema *Governança Pública* é muito recente no âmbito das Forças Armadas.

Palavras-chave: administração pública; Governança Pública; princípios; administração militar.

ABSTRACT

This study sought to verify the understanding of public governance in a Brazilian Army Military Organization, in the city of Santa Maria-RS, among its agents, managers and executors of the military public administration. Ten military personnel from five different administrative sections were interviewed. The military interviewed were five officers and five squads. The type of interview was structured and the research method used was qualitative. It is verified that the understanding on the subject among the studied military is still medium and has many gaps between the theory and the described practice. The understanding of the principles of public governance, although unconfirmed by agents in relation to organization, was not fully identified in the practical examples cited or even in the description of the principle, that is, they were partially identified. Likewise, the understanding of the identification of practices related to these principles have also been partially identified, in a stronger or weaker way. It should be noted, however, that the topic of public governance is much more recent, even within the ambit of the Armed Forces.

KEYWORDS: *public administration; public governance; principles; military administration.*

1. INTRODUÇÃO

Governança Pública é um tema relativamente novo na literatura. Em meados da década de 30, alguns autores passaram a tratar o tema “governança corporativa”, com foco nas organizações privadas, a fim de descrever e tentar equilibrar conflitos de interesses, entre proprietários e administradores, e criar mecanismos de transparência nas decisões dos rumos das corporações. Mais tarde, na década de 70, outros autores discutiram sobre o custo decorrente do problema de agência e estrutura da organização, no viés da Teoria Econômica (Saito & Silveira, 2008).

Entretanto, o tema ganhou força e desenvolveu-se de forma mais robusta somente em meados da década de 90, devido a escândalos financeiros praticados por grandes corporações, que dolosamente causaram enormes perdas econômicas e desconfiança dos investidores – principalmente dos Estados Unidos da América e Reino Unido. Esse movimento fez com que fosse necessária a criação de novas regras e normas, que pudessem proteger e manter públicas as informações, a fim de criar uma gestão mais transparente e, por consequência, mais segura (Mello, Oliveira & Pinto, 2017).

No plano público, a governança incorporou uma série de ações que possuem o objetivo primordial de manter a sociedade informada acerca da coisa (*res*)

pública, possibilitando o *accountability* (prestação de contas - transparência), e de buscar o máximo de eficiência ao utilizar os recursos públicos em menor dispendio, a fim de atingir objetivos propostos com maior impacto sobre a sociedade e os cidadãos-alvos dessas políticas, numa administração pública que se busca gerenciar (Ramos, Vieira & Paraboni, 2016).

Observa-se que o Tribunal de Contas da União - TCU (Brasil, 2014), por ser um órgão de controle externo ao Poder Executivo, possui amplo acervo acerca de Governança Pública, no que diz respeito à administração pública brasileira. Discorre que diversas legislações e dispositivos serviram para a formalização do tema, de forma direta e indireta, como é o caso da Constituição de 1988, que fixou garantias e direitos individuais do cidadão brasileiro; estruturou os poderes e o Estado brasileiro; criou sistemas de controle; além de limites básicos para os gestores em diversos níveis. Existem quatro perspectivas de observação definidas pelo Tribunal: a *Sociedade e Estado*, os *Entes Federativos*, as *Esferas de Poder e Políticas Públicas*, os *Órgãos e Entidades* e as *Atividades Interorganizacionais*.

A partir disso, dentre várias definições a respeito de Governança Pública, existe a vertente teórica que a considera um avanço sobre a *New Public Management* (NPM), vertente essa considerada nesse trabalho. Dessa forma, é possível notar algumas características evidentes dessa evolução da administração pública tradicional, com a incorporação de técnicas modernas de gerenciamento empresarial, como a gestão de redes, colaboração, coprodução, dentre outros aspectos (Wiesel & Modell, 2014; Lidlle, 2018).

Diante desse contexto, muitas organizações públicas brasileiras só vieram a tratar o tema de Governança Pública em um período mais recente, muitos anos após a discussão desse tema vir a debate. Dentre essas organizações está o Exército Brasileiro que trata o assunto governança por intermédio da Portaria nº 465 do Comandante do Exército, de 9 de junho de 2017, dentro do assunto Política de Gestão de Riscos. Ficou estabelecido, no Capítulo IV daquela norma (Brasil, 2017) que os princípios da boa governança, em vigor na administração pública federal, estariam vigentes e deveriam ser seguidos em todo o Exército Brasileiro.

Somente em 4 de setembro de 2017 é que foi nomeado, por intermédio da Portaria nº 1.172, do Comandante do Exército, o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército, em cumprimento ao art. 31 da Portaria 465, dando 60 (sessenta) dias para que o Comitê fosse empossado e desse início às suas competências definidas naquele artigo (Brasil, 2017). O tema é de extrema relevância, caso haja a intenção de romper com a teoria da burocracia na administração pública,

o que a torna demorada e ineficiente e, ainda, se houver a intenção de erradicar práticas antigas e persistentes como o patrimonialismo. A Governança Pública é mais do que um conjunto de ações e procedimentos; é uma mudança de cultura que tem o potencial de levar a administração pública ao nível de uma administração gerencial e eficiente.

Observa-se, então, que o tema é recente, no contexto da organização objeto de estudo, sendo relevante verificar questões pertinentes nessa realidade. O objetivo do estudo proposto é verificar se os agentes da administração de alguns órgãos de uma organização militar do Exército Brasileiro, no caso a Base Administrativa da Guarnição de Santa Maria – mais especificamente alguns integrantes da sua Fiscalização Administrativa, Almoxarifado, Seção de Aquisição e Contratos, Seção de Finanças e Seção de Conformidade e Registro de Gestão –, possuem entendimento do conceito, dos princípios e do papel da Governança Pública, na administração pública e no Exército Brasileiro, como órgão da administração pública federal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A governança teve um papel decisivo nas últimas décadas. Passou de uma palavra com um status perdido dentro da literatura para se tornar um conceito elegante e desafiador em disciplinas e programas de pesquisa. Dessa forma, a governança surge como um problema, o qual visa entender como são construídas coletivamente as decisões de agentes de uma sociedade. O aumento do interesse pelo tema reflete a mudança da sociedade para lidar com novas práticas e fenômenos empíricos que vem ocorrendo (Chhotray & Stoker, 2010).

No caso brasileiro, dois importantes marcos destacaram-se no caminho de mudança de ótica da administração pública: a Reforma Gerencial, início da década de 1990, que buscou alcançar mais eficiência, eficácia e efetividade com os recursos públicos disponíveis e que eram mais escassos, tendo em vista que se estava saindo de uma década inteira de dificuldades econômicas e de recessão (década de 1980, mais conhecida como a década perdida); e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no início dos anos 2000, que buscou uma maior transparência, um maior controle e uma melhor gestão dos recursos públicos.

A partir disso, o Estado brasileiro ingressou pelo caminho do Estado gerencial, onde as boas práticas da iniciativa privada foram transplantadas para a administração pública, na busca da melhoria da gestão, da excelência na prestação de serviços ao cidadão e, principalmente, da transparência nas ações da coisa pública, com a obrigação de prestar contas à sociedade (Bogoni et. al., 2010; Co-

patti, 2017). A Emenda Constitucional nº 19/1998 acrescentou ao art. 37 da Constituição de 1988 o princípio da Eficiência, com o objetivo de pôr fim ao que resta de patrimonialismo e alterar a ótica de Estado burocrático para o Estado gerencial. Como consequência, seria necessário alterar as relações, criando uma situação equilibrada de poder entre governo, governantes, cidadãos e gestores. Isso representou o marco inicial da Governança Pública no país (Ribeiro Filho, 2017).

A Governança Pública utiliza conceitos e procedimentos da Governança Corporativa, porém com uma ampliação conceitual necessária, já que o que está em jogo é o interesse da coletividade, dos cidadãos. Existe a busca, não só da eficiência e da eficácia, mas também da efetividade, que é o impacto alcançado no público-alvo, objeto da ação do Estado. Outros pontos de vista, como a legalidade e a legitimidade, devem ser levados em conta, o que não permite uma simples repactuação dos critérios privados, sem uma ampla adaptação à complexidade e critérios da administração pública. Enfim, diz respeito à organização e gestão, no tocante às boas práticas na alocação dos recursos públicos, a fim de alcançar os objetivos do Estado e atender às necessidades dos cidadãos, com transparência, prestação de contas e responsabilidade (Copatti, 2017; Baptista, 2017).

Ainda nesse sentido, Copatti (2017) discorre que governança diz respeito diretamente ao aspecto de eficácia e efetividade, pois decorre da capacidade do governo gerir e obter sucesso nas políticas públicas que implementa. Para isso, é necessário que outros atores da sociedade sejam envolvidos e estejam engajados nessa empreitada, de forma que se crie uma rede de grupos e pessoas, com interesses comuns. Tais atores são: a sociedade civil organizada, seus grupos de pressão e os partidos políticos.

Dessa forma, não se pode falar em governança sem que se fale em democratização das ações governamentais, em transparência. As ações da sociedade civil organizada devem ir além do simples direito de voto de época em época. Essa interação, entre Estado e sociedade, vai criar condições de governança e de solução para os principais problemas de vários setores da sociedade. “A governança é, assim, a gestão, formulação, organização e entrega dos bens políticos aos cidadãos do Estado-nação” (Copatti, 2017, p. 99).

Existe diferença entre Governança Pública e Governança Corporativa das organizações públicas. Quando se fala em Governança Pública busca-se entender os objetivos políticos da governança. Quando se refere à Governança Corporativa em organizações públicas, o conceito remete ao fato da utilização de metodologias que servem para o acompanhamento das atividades dos governos, das

suas ações nas realizações das políticas públicas, pelas quais são responsáveis, ou simplesmente, do acompanhamento das suas atividades de gestão, pois é responsável por gerir recursos públicos, que provém da sociedade (Ramos, 2017).

O Instituto Brasileiro de Governança Pública (2018) realizou uma coletânea de conceitos acerca de Governança Pública, composta por diversos autores, com os respectivos comentários, o que permite uma noção bem contextualizada sobre o tema.

Quadro 1 - Conceitos de Governança Pública por diferentes autores

Autor	Conceito	Principais Características
Banco Mundial (1992 apud Santos, 2001, p. 7).	Governança é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país.	Objetivo: Gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país. (Gestão pública) Qualificação: Consiste no exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. (Processo)
Ferreira. 1996, (p.5)	Governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.	Objetivo: Implementação de reformas no âmbito técnico, financeiro e gerencial. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para implementação de reformas. (Mecanismos)
Diniz (1997 apud Araújo, 2002, p. 19)	Governança no setor público é a capacidade de ação do Estado na formulação e na implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	Objetivo: Formulação e implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
Kickert, 1997 (p.732)	Governança Pública é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o 'negócio governo', ela está relacionada à legalidade e legitimidade, sendo mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade complexa que envolve o 'governo' de complexas redes sociais nos setores políticos.	Objetivo: Executar o negócio governo, com legalidade e legitimidade. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para o governo de complexas redes sociais nos setores políticos. (Mecanismos)

Timmers, 2000 (p. 9)	Governança Pública é a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, que visam à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.	Objetivo: Concretizar objetivos políticos de forma eficiente e eficaz. (Gestão pública)
		Qualificação: Consiste na proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização. (Mecanismos)
Bresser-Pereira, 2001 (p.8)	Governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e geram a vida pública.	Objetivo: Organizar e gerir a vida pública. (Gestão pública)
		Qualificação: Consiste no processo dinâmico que envolve a sociedade civil, o estado e o governo. (Processo)
Araújo, 2002 (p.6)	Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos, ou servidores do Estado, que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.	Objetivo: Formular e implementar políticas públicas, bem como representar o governo diante da sociedade civil e do mercado. (Gestão pública)
		Qualificação: Consiste nos mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
IFAC, 2013 (p.47)	Governança compreende os mecanismos (político, econômico, socioambiental, administrativo, legal, etc.) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.	Objetivo: garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. (Gestão pública)
		Qualificação: Compreende os mecanismos político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc. (Mecanismos)

Fonte: IBGP (2018).

A partir do Quadro 1 é possível notar a complexidade dos conceitos relacionados a governança. Além disso, é possível perceber que a Governança Pública pode ser abordada a partir de diferentes perspectivas e dimensões.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O tipo da pesquisa realizada, neste trabalho, é de pesquisa exploratória, pois não tem o objetivo de testar ou confirmar hipóteses, mas sim procurar padrões, ideias ou hipóteses (Collis & Hussey, 2005). Especificamente, trata-se de verificar o nível de conhecimento acerca da Governança Pública, de gestores e executores da área administrativa de uma organização militar do Exército Brasileiro. O método de

pesquisa utilizado foi o qualitativo, numa amostra por acessibilidade ou conveniência, pois consiste numa situação em que o “pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Aplica-se este tipo de amostragem (...) onde não é requerido elevado nível de precisão.” (Gil, 2008, p. 94). A classificação do estudo é de pesquisa aplicada, visto que “foi projetada para aplicar suas descobertas a um problema específico existente” (Collis & Hussey, 2005, p. 27). O método de pesquisa utilizado é o indutivo, de forma que “parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares” (Gil, 2008, p. 10).

O tipo de entrevista realizada foi estruturada – ou padronizada –, sendo que a realização das perguntas seguia um roteiro prévio aos diversos entrevistados. O objetivo da entrevista foi a verificação “[...]das opiniões sobre os ‘fatos’. Conhecer o que as pessoas pensam ou acreditam que os fatos sejam” (Marconi & Lakatos, 2003).

O roteiro de entrevistas foi elaborado pelo autor, conforme embasamento teórico citado apresentados no Quadro 2. As entrevistas realizadas são do tipo semiestruturadas, sendo os principais pontos levantados, a seguir:

Quadro 2 - Entrevista e Referencial

Referencial Teórico	Questionamento
Mello (2006) Noções Gerais de Governança Adaptado pelo autor	1) O que você entende por governança pública? 2) Você acha que existem práticas de governança pública na área administrativa da Organização Militar (OM)? Quais você identificaria?
Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Integridade, Ética e Compliance Adaptado pelo autor	No seu entendimento, integridade, valores éticos e fiel cumprimento às leis e regulamentos são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.
Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Acessibilidade e Envolvimento Adaptado pelo autor	No seu entendimento, transparência e preocupação com usuários do serviço são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.
Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Desenvolvimento Sustentável Adaptado pelo autor	No seu entendimento, a preocupação com os impactos das ações dos agentes sobre usuários, fornecedores, ou mesmo em termos de patrimônio são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.

GOVERNANÇA PÚBLICA: LEVANTAMENTO DE NOÇÕES DE GOVERNANÇA EM UMA ÁREA ADMINISTRATIVA DE UMA UNIDADE GESTORA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

<p>Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Alcance de Resultados Adaptado pelo autor</p>	<p>No seu entendimento, a preocupação com a medição dos resultados e correção de rotas de gestão são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.</p>
<p>Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Capacitação Adaptado pelo autor</p>	<p>No seu entendimento, a preocupação com capacitação de gestores e executores, treinamentos, cursos, etc. são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.</p>
<p>Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Gestão de Riscos e Desempenho Adaptado pelo autor</p>	<p>No seu entendimento, a preocupação com gestão de riscos, gestão do desempenho e conformidade são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.</p>
<p>Mello (2006) Sobreira & Rodrigues Júnior (2017) Princípios de Boa Governança Transparência e Accountability Adaptado pelo autor</p>	<p>No seu entendimento, a preocupação com transparência, divulgação de relatórios e prestação de contas são princípios de uma boa governança? Por quê? Essas atitudes são facilmente visíveis na OM? Comente.</p>

Fontes: Elaborado pelos autores.

Para a definição dos participantes da pesquisa, observou-se o seguinte critério: realização de entrevista com dez oficiais que compunham as seções administrativas da organização militar estudada. Para cada seção, que são cinco (Fiscalização Administrativa, Almoxarifado, Seção de Aquisição e Contratos, Seção de Finanças e Seção de Conformidade e Registro de Gestão), serão entrevistados dois militares gestores, sendo um oficial de cada seção, que ocupam cargo de chefia ou subchefia; e um praça de cada seção, que são os executores, ou seja, pessoal técnico especializado.

Analisando-se o universo total dos militares integrantes da administração na organização militar estudada, procurou-se manter uma equivalência aproximada na seleção da amostra. Verificou-se que em torno de 70% dos oficiais, são de carreira, possuem um tempo de serviço elevado (mais de 15 anos), e pertencem ao sexo masculino. A seleção da amostra ocorreu nas seções citadas acima e conforme os critérios descritos. Foram selecionados 7 militares de carreira, voluntários, do sexo masculino, para responderem à pesquisa, todos com mais de 15 anos de tempo de serviço. Assim como foram selecionadas 3 militares temporárias, também voluntárias, do sexo feminino, para responderem à pesquisa, para o

complemento da amostra.

Para atingir o objetivo proposto foi elaborado um questionário com 22 questões divididas em três blocos. O *bloco A* foi composto por 16 questões com a finalidade de levantar opiniões relacionadas ao tema Governança Pública e seus princípios; o *bloco B*, composto por 5 questões, teve o propósito de obter informações relacionadas ao perfil dos entrevistados; e o *bloco C*, *observações finais*, composto de 1 questão, para comentários livres, julgados importantes e omitidos, no julgamento do entrevistado.

As entrevistas foram aplicadas em cinco seções administrativas de uma organização militar da cidade de Santa Maria - RS, sendo que os entrevistados eram militares que desempenham atividades da administração pública militar. Na condução das entrevistas manteve-se o anonimato destes, identificando-os por meio de numeração de 01 a 10.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Além das perguntas relacionadas ao objeto da pesquisa, ou seja, ao tema Governança Pública, registrou-se ainda informações relacionadas ao exercício da função e ao perfil dos entrevistados, as quais foram sintetizadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Características Gerais dos Entrevistados

Entrevistado Número	Tempo na Instituição	Vínculo com a Instituição	Gênero	Escolaridade
01	31 anos e 06 meses	Militar de carreira	Masculino	Superior completo
02	16 anos	Militar de carreira	Masculino	Pós-graduação
03	18 anos e 06 meses	Militar de carreira	Masculino	Superior incompleto
04	4 anos	Militar temporário	Feminino	Nível médio
05	28 anos	Militar de carreira	Masculino	Nível médio
06	28 anos	Militar de carreira	Masculino	Nível médio
07	23 anos	Militar de carreira	Masculino	Tecnólogo
08	10 meses	Militar temporário	Feminino	Superior completo
09	24 anos	Militar de carreira	Masculino	Superior incompleto
10	9 meses	Militar temporário	Feminino	Superior completo

Fonte: os autores.

Analisando-se os entrevistados por meio das informações do Quadro 3, estatisticamente, observa-se que 60% dos militares entrevistados têm formação

superior; 70% trabalham há mais de 15 anos na Instituição, 70% são militares de carreira e 70% são do sexo masculino. Após esse levantamento inicial, passou-se a examinar, nas respostas dos entrevistados, a percepção desses agentes da administração pública militar, em relação ao tema proposto.

Analisando-se as respostas à primeira questão, que diz respeito diretamente ao entendimento do entrevistado acerca de Governança Pública, observou-se, à luz de alguns conceitos mais recentes sobre esse tema, que seis (02, 03, 04, 06, 07 e 09) dos dez entrevistados tocaram em alguns pontos que convergiram com estas ideias. Apenas um entrevistado, o de número 02, deu uma resposta completa e os demais foram mais superficiais, mas, ainda assim, demonstraram ter um conhecimento mínimo sobre o tema. Já quatro entrevistados não conseguiram convergir em nenhum aspecto dos conceitos analisados, conforme pode ser observado a seguir:

São ações que são tomadas, né... para o trato da coisa pública, para gerenciar o trato da coisa pública (entrevistado 01)

Então... governança pública é todo o conjunto de... de órgãos que compõem o governo, [...] Que trabalham em conjunto ou separados para que funcione o sistema público, né? Tem os seus chefes, tem os seus executantes, tem quem fiscaliza. Tudo isso aí faz parte da governança pública (entrevistado 05)

Governança, no meu entendimento, é o ato de governar, né? É o poder que a organização tem, de planejar, de controlar, né? [...] governança [...] conjunto de leis, ordens, de procedimentos de uma organização (entrevistado 08)

A forma como a administração pública... [...] é a forma como a administração pública, como o órgão público é administrado (entrevistado 10)

Os entrevistados 01 e 10 foram bem genéricos e superficiais, não chegaram próximos a nenhum aspecto dos conceitos apresentados. Simplesmente responderam que a Governança é o agir do agente público, mas não foi especificado como deveria ser esse agir e o que é a essência da Governança Pública. O entrevistado 05 entendeu Governança Pública apenas como a estrutura da administração pública, dos órgãos públicos; e o entrevistado 08 entendeu governança como o poder de agir da organização e seus arcabouços legais. Pode ser observado, a partir disso, que existe um entendimento médio acerca do tema Governança Pública na organização militar estudada.

Na segunda questão, sobre a identificação de práticas de Governança Pública na organização militar, todos os entrevistados afirmaram que as identificaram. Entretanto no momento da exemplificação dessas práticas, ocorreu uma confusão conceitual por mais da metade dos entrevistados, como podemos observar a seguir:

Sim, na própria administração militar ela já... já trata dessa questão de governança pública... a estrutura da administração militar [...] Seria dentro da estrutura... a parte do pagamento... a parte de recebimento de material ou de serviço [...] a parte da fiscalização da documentação, que seria a parte da conformidade e registro de gestão [...] (entrevistado 01)

Acredito que sim, porque a gente trabalha com a parte, né? Que todos tenham acesso aos pregões, ao que é comprado pela Instituição [...] (entrevistado 04)

Existe prática de governança pública na nossa OM, sim. Existe controle sobre toda a execução. Cada chefe confere o que o seu executante faz, dentro da sua Seção [...] (entrevistado 05)

Eu acho que existe. A questão de algum pessoal que é... tem formações... estão colocados dentro da formação, tipo um contador, um administrador. Essas... essas práticas eu vejo que existe muito. Ao mesmo tempo, também, tem várias pessoas que não estão capacitados e não tão... acabam, durante o processo da vida militar, aprendendo a desenvolver isso aí [...] (entrevistado 06)

Sim. Sim. Existe, sim. [...] nas instruções que são feitas, nas leis que são feitas, em... nos decretos, em tudo... em tudo... em tudo quanto é lei que... que é regido e que a gente tem que trabalhar dentro do Exército (entrevistado 08)

Sim, existe. [...] existe práticas administrativas dentro de... licitações, toda a questão de gestão de pessoas dentro da organização, área de fiscalização, de tesouraria, são práticas administrativas dentro de organizações públicas (entrevistado 10)

Os entrevistados 01, 05, 08 e 10 descreveram estrutura hierárquica, especialização de funções e controle funcional como Governança Pública. É importante ressaltar, que o entrevistado 01, mesmo tendo se referido majoritariamente à estrutura, no final da sua resposta, ainda inclui conformidade de registro de gestão, como uma prática. O entrevistado 04, mencionou, de forma bem genérica, sobre a impessoalidade numa atividade de pregão, e o entrevistado 06 descreveu a capacitação existente, ou não, entre os agentes da administração. Outros três entrevistados descreveram pelo menos dois aspectos importantes acerca de governança, conforme a teoria. Um entrevistado reconheceu a prática de governança, mas ressaltou que poderia ser implantada com mais efetividade, na organização militar:

Sim. Que os objetivos, eles são bem definidos e bem identificados. Talvez, não colocados em prática como deveriam, por falta de conhecimento dos gestores ou da alta administração (entrevistado 02)

Pode-se observar, então, que mesmo todos terem afirmado existir tais práticas na organização militar, isso não pode ser confirmado, pois apenas quatro conseguiram descrevê-las com um mínimo de segurança e, desses, um ainda afirmou

que essas práticas poderiam ser melhor implementadas. Quanto aos princípios da Governança Pública, todos os sete grupos de atributos e ações apresentados, com base na teoria desenvolvida acerca do tema, foram apontados como princípios de uma boa governança, por todos os entrevistados: integridade, valores éticos, fiel cumprimento às leis e regulamentos, foram as que tiveram as justificativas mais completas, o que é bem inteligível, pois o Exército é uma instituição rica em manualização, em regulamentação, guiados por esses valores e atributos, pois os princípios de base que há na hierarquia e disciplina assim recomendam. Entretanto, um entrevistado destacou que essa forte hierarquização pode ser prejudicial, como podemos observar:

[...] no Exército, para a gente trabalhar de forma hierárquica, ou muito centrado na hierarquia, geralmente, ou muitas vezes, as pessoas não são locadas por competência. Não é seguido uma... como é seguido um grau hierárquico verifica muito mais o posto, a graduação do militar do que... em detrimento do conhecimento que aquela pessoa detém do assunto, a especialização que tem do assunto (entrevistado 02)

Quanto ao aspecto da transparência e envolvimento dos *stakeholders*, as respostas centraram-se na transparência, ficando o envolvimento de usuários, em segundo plano. A palavra “transparência” foi utilizada pelos entrevistados 34 vezes, enquanto “usuários” foi citado apenas 2 vezes, o que denota uma ligação e uma tendência forte dessa ação, na gestão pública militar da organização estudada atualmente. Dois entrevistados entenderam que seriam princípios de governança a preocupação com a transparência entre os seus processos internos, as ordens internas da organização e entre seus colegas, sendo que a teoria não corrobora somente isso:

[...] São princípios, porque nós temos que trabalhar com transparência entre nós, entre colegas de trabalho [...] (entrevistado 08)

Sim. São facilmente visíveis [...] O Chefe da Seção tem realmente uma preocupação com que a gente trabalhe com transparência nos processos (entrevistado 08)

Quando pública, é dada transparência de uma ordem, [...] é comunicado para todos, de maneira ostensiva, não só as ordens, mas elogios, é tudo colocado no documento, então facilita a divulgação das ordens, por parte das autoridades (entrevistado 09)

É... são, a partir do momento que é publicado, por exemplo, no boletim, [...] publicada uma norma, o pessoal vai... vai cumprir. Então isso é uma... é uma maneira de... da gente observar o fiel cumprimento das ordens emanadas (entrevistado 09)

Na percepção dos impactos dos agentes sobre os usuários, fornecedores

ou patrimônio, que representam a efetividade de gestão, as respostas centraram-se no fornecedor, termo mais conhecido entre os agentes citados, da gestão pública da organização estudada. A palavra “fornecedor” foi citada 11 vezes pelos entrevistados, assim como, “usuários” 2 vezes e “patrimônio” apenas uma. Nesse caso, tanto na percepção do conceito quanto na identificação de práticas na organização, houve preocupação extrema com o relacionamento “organização” *versus* “fornecedor”. Mas em nenhum momento houve, por parte dos entrevistados, um levantamento que constataste se o material adquirido e entregue, pelo fornecedor, teria atendido o contento do usuário solicitante, por exemplo. Ou se a decisão de adquirir determinado material/serviço teve, e qual foi, o impacto nas partes atendidas e/ou a quem foi dado prioridade. E, da mesma forma, a verificação dos impactos àquelas partes que não foram atendidas, por questão de prioridade. A verificação dos impactos totais, na organização, dessas decisões. Em resumo, a organização apoiada tornou-se mais operacional (atividade-fim) por causa das decisões administrativas tomadas (atividade-meio)? Isso não foi comentado.

No aspecto da medição de resultados e correção de rotas de gestão, no tocante à eficiência e eficácia, em relação às práticas exemplificadas na organização, o entrevistado número 02 não identificou essa medição. O entrevistado número 03, somente levou em conta esse fator no que diz respeito ao fornecedor, o que não é correto integralmente, sob ponto de vista da teoria existente. Ainda, o entrevistado número 03, juntamente com o entrevistado número 04, entenderam que a seção de conformidade fosse a responsável pela correção das rotas de gestão organizacional, o que não ocorre, pois ela não mede gestão, ela verifica inconsistências documentais e de procedimentos.

Por fim, o entrevistado número 10 entendeu que essa medição fosse restrita à avaliação pessoal do gestor. Então, quase metade dos entrevistados não souberam apurar os aspectos desse princípio, conforme podemos verificar a seguir:

[...] Agora, em relação à eficiência do que está sendo feito, se realmente aquele recurso que chegou é locado de maneira parcimoniosa e com racionalização, isto não é verificado porque a gente não mede desempenho. Tanto desempenho profissional, quanto o desempenho administrativo em relação à aplicação dos recursos e sim se o recurso está disponível gasta-se todo e achando que está sendo bem empregados, ele sendo empregado 100% (entrevistado 02)

[...] Qualquer avaliação que é feita, ela é salutar, ela é importante. Por quê? Por que você consegue ver o que o seu fornecedor está pensando de você e o que você pensa do fornecedor [...] (entrevistado 03)

[...] na Seção de Conformidade, que faz o controle e o arquivamento, na parte final dos documentos. Então é fácil você ver algumas impropriedades, que pode ocorrer, algum erro, [...] (entrevistado 03)

Sim, porque que aqui a gente tem a parte da conformidade. [...] eles vão ver... averiguar, né? E se tiver algum erro, tem que ser consertado (entrevistado 04)

[...] algumas vezes já respondi algum questionário, mas não tenho conhecimento de alguma medição de resultados, que eu tenha participado. Mas, sim avaliar... sim, somos avaliados, né? [...] (entrevistado 10)

Quanto à capacitação dos gestores, somente três entrevistados responderam que conseguem avaliá-la como sendo boa na sua forma de organização. Os demais responderam com alguma ressalva, conforme transcrito a seguir:

[...] Tem cursos que [...] não tem o porquê de se fazer. [...] tem uns cursos que não... não... não diz o porquê (entrevistado 01)

[...] O Exército, como um todo, ele preza pela [...] aprimoração, pela capacitação do pessoal, dos gestores. Mas, eu não vejo isso muito na prática, dentro do nosso ambiente de trabalho [...] porque não é valorizado dentro da Força. Se é um sargento, é mais um sargento. Tem uma especialização? Beleza! Tem uma especialização! Mas [...] vai continuar sendo a mesma coisa [...] sendo olhado da mesma forma, e recebendo a mesma coisa, às vezes trabalhando dobrado ou triplicado (entrevistado 02).

[...] você faz uma reunião. Não precisa, necessariamente, ser um curso, mas até reuniões, quando são padronizadas novas rotinas diárias [...] (entrevistado 03)

Infelizmente essa é a única coisa que a gente precisa ainda melhorar, né? Que é a capacitação, né? Temos pouca capacitação, nessa área sim (entrevistado 04).

[...] a dificuldade de aprender de um é bem mais que o outro, porque faltou aquela... aquele ensinamento, aquele... aquele passo-a-passo de alguém que saiba explicar, com tempo, principalmente com tempo [...] (entrevistado 06)

[...] eu observo que os profissionais envolvidos, principalmente na área da administração, estão buscando autoaperfeiçoamento. Mas acho que ainda, a instituição, ela deve fornecer meios para [...] os seus profissionais continuarem nessa busca [...] contínua do aperfeiçoamento (entrevistado 07)

[...] Eu tenho bastantes colegas que buscam aperfeiçoamento pessoal, profissional... Só que, dentro da Instituição, nem sempre [...] é contemplado com curso, [...] A Instituição não banca, muitas vezes, esse aperfeiçoamento [...] (entrevistado 09)

Quanto a gestão de riscos, de desempenho e conformidade, pode-se observar o seguinte: “conformidade” é o termo mais citado, por 19 vezes; “gestão de riscos”, 8 vezes; e “gestão do desempenho”, uma vez. Observa-se que há uma

familiaridade maior com o aspecto da conformidade, até por ser o nome de uma seção da organização (Seção de Conformidade e Registro de Gestão), ficando em segundo plano a gestão de risco e de desempenho. Quanto à gestão de risco, além do entrevistado 04 confundir a gestão de risco com conformidade e o entrevistado número 09 dar uma justificativa bem genérica, podemos observar até mesmo certa crítica de outros três entrevistados:

[...] E a questão da Gestão de Risco ela não pode simplesmente ser um papel. Alguém pedir: eu quero um Plano de Gestão de Risco. Ela tem que dizer para que serve aquilo [...]

Olha... a parte da conformidade registro de gestão, sim. Isso aí dá para ver que tá bem atuante, na OM. Já a questão da Gestão de Risco, como eu falei na pergunta anterior, eu tenho visto que é um simples papel, um plano, agora a prática daquilo ali é que eu não vi ainda o porquê (entrevistado 01)

[...] Claro que não quando o custo disso ultrapassa o que eu tô medindo, né? Ultrapassa o risco. Mas, principalmente, tem de ser implantado. Não fazer uma gestão de riscos em cada processo licitatório, como são feitos e muitas vezes para... como eu falei antes, “para inglês ver” [...]

[...] a questão de conformidade, como eu trabalho na Seção que faz a conformidade em relação aos atos e fatos da administração, eu vejo que sim. Só que, como eu falei antes também, é mais de cunho pessoal [...] Em relação aos riscos e à gestão do desempenho, [...] hoje nós acabamos de participar de uma palestra, onde eu vi que poucas ou poucas pessoas conheciam sobre o tema e muito poucas estava interessada sobre o tema e nós estamos com a alta administração da unidade reunida para discutir isso (entrevistado 02).

Sim, porque se eu não verificar os riscos, não ver se a documentação... se o processo está agindo em conformidade [...] (entrevistado 04)

É... as gestões, elas devem existir e são princípios da boa governança, sim. Mas, às vezes, quem executa não entende, exatamente, para que que serve. Então, elas devem existir sim, mas tem que ser mais acessível a todos, né? [...]

[...] precisa esmiuçar um pouco mais, para que os executores entendam qual a finalidade dessas gestões aí (entrevistado 05).

Sim. São princípios e... e é uma maneira que a organização tem de... de demonstrar que ele... que ela tá de acordo com as outras instituições, dela demonstrar que está alinhada com pensamento das outras instituições (entrevistado 09).

No último conjunto de princípios, os quais são: transparência, divulgação de relatórios e prestação de contas, a transparência foi a mais comentada. A prestação de contas, citada 7 vezes, refere-se, na sua grande maioria, à reunião, prestação de contas mensais, que geram um relatório, que, por sua vez, deve ser re-

metido ao órgão de controle da organização. Essa prestação de contas é dirigida ao escalão de controle da organização e não é uma prestação direcionada, ao público em geral, à sociedade. Houve essa confusão por parte da grande maioria dos gestores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se observar que o entendimento sobre o tema Governança Pública, pelos gestores e executores da administração pública da organização militar estudada, é mediano. Não alcança muito mais do que isso, ao analisar a teoria sobre o tema. Mesmo havendo a afirmativa de todos de que existem práticas de governança na organização, elas são muito pouco identificadas nos exemplos apresentados. Sempre é oportuno lembrar que o tema é novo na literatura, na administração pública brasileira e recente, também, no que diz respeito ao Exército Brasileiro.

Quando analisados os princípios da Governança Pública, o ponto forte dessa análise foi identificado como a integridade, valores e fiel cumprimento das leis e regulamentos, o que é perfeitamente justificado, por ser o Exército uma instituição baseada na hierarquia e na disciplina, onde valores como a integridade, a verdade e a ética já são tratados como princípios e o apego aos regulamentos são práticas diárias na vida da caserna.

O ponto mais fraco, admitido pela maioria absoluta dos entrevistados, foi a falta da cultura da capacitação dos gestores e executores. Nesse princípio, reconheceu-se a necessidade de que a instituição possibilite os meios e conduza o processo para que haja uma capacitação de qualidade, o que não é identificado. Há o entendimento de que a capacitação individual é buscada pelos agentes, mas de forma individualizada e de acordo com as suas expensas e seus interesses, não de forma corporativa, planejada. Há questionamentos sobre a capacitação oferecida pelos órgãos de auditoria e controle interno, que realiza treinamentos *on-line*, de forma gratuita, como é o caso da 3ª Inspeção de Contabilidade e Finanças (3ª ICFEx), a respeito da qualidade e utilidade da capacitação.

Existem críticas, também, a respeito da gestão de riscos, que existe na organização, de forma corporativa, mas que é pouco entendido pelos agentes e, até mesmo, questionado no que diz respeito a sua utilidade, da forma como é realizado. Outros princípios como correção de rotas de gestão, gestão de desempenho e impactos das decisões, embora citados como importantes e que são

verificados na organização, não foram contemplados com exemplos minimamente aceitáveis, quando se buscou identificar as práticas relativas a eles, no dia a dia da organização.

Os princípios ou termos que estão em voga na atualidade, como transparência, portal da transparência, são os mais identificados e conhecidos pelos agentes da administração. O fornecedor é outro agente bem comentado e identificado, por fazer parte das ações diárias da administração pública. A conformidade é outro princípio bem citado, até por ser o nome de uma seção que realiza a conferência, a conformidade e o registro da gestão. Todos esses princípios e termos, apesar de muito citados, nem sempre são exemplificados e, por isso, entendidos conforme a teoria apresenta.

Fatores como impactos das decisões foram pouco citados e o entendimento que se deu a eles é divergente, em relação ao entendimento teórico. Obviamente, não há o desejo e muito menos a pretensão de que o agente público seja um teórico do assunto, um profundo conhecedor, mas as medições realizadas foram sobre noções básicas de cada princípio e sobre o tema.

Dessa forma, observa-se que há uma oportunidade de melhoria no entendimento, apenas mediano, do tema *Governança Pública* e seus princípios, para a organização militar estudada, com exceção do primeiro princípio explorado, que possui um entendimento intrínseco dos integrantes, pelas características da instituição. O trabalho possui a limitação do tamanho da amostra que, em trabalhos futuros, pode ser ampliada e, também, a limitação de se ter trabalhado na área administrativa de uma organização militar apenas, sendo que a cidade possui 20 organizações militares e todas elas com sua área administrativa, o que pode ser mais bem explorado em trabalhos futuros.

REFERENCIAS

- Baptista, V. F. (2017). A governança pública como antigovernança. *Revista Espaço Acadêmico*, 17(194), 122-134.
- Bogoni, N. M., Zonatto, V. C. da S., Ishikura, E. R., & Fernandes, F. C. (2010). 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. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 44(1), 119-142.
- Brasil. (2017). *Exército Brasileiro*. Portaria nº 465, de 17 de maio de 2017, do Comandante do Exército. Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército

- Brasileiro (EB10-P-01.004) (1ª ed.). Recuperado de: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/separatas.php>.
- Brasil. (2017). *Exército Brasileiro*. Portaria nº 1.172, de 4 de setembro de 2017, do Comandante do Exército. Nomeia o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército e dá outras providências. Recuperado de: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/separatas.php>.
- Brasil. (2010). *Tribunal de Contas da União*. Manual de auditoria operacional (3ª ed.). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). Recuperado de <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB44AFB3014DBAC9EC7B5EF9>.
- Brasil. (2014). *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. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...>
- Chhotray, Vasudha, & Stoker, Gerry (2010). *Governance theory and practice – a cross disciplinary approach*. London, Palgrave Macmillan.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração - um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação* (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Copatti, L. C. (2017). A instituição fiscal independente como mecanismo de boa governança nas finanças públicas. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 3(2), 96-114.
- Gil, A. C. (2018). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Instituto Brasileiro de Governança Pública. (2018). *Conceitos de Governança Pública*. Recuperado de: <http://governanca.ratpack.com.br/conceitos-de-governanca-no-setor-publico/>.
- Liddle, J. (2018). Public Value Management and New Public Governance: Key Traits, Issues and Developments. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Springer, 967-990.
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Mello, G. R. de. (2006). *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Mello, J. G. de, Oliveira, P. de A., & Pinto, N. G. M. (2017). Governança pública: uma análise das publicações mundiais entre 2006 e 2015. *Observatorio Economía Latinoamericana*, 5(1), 1-22.
- Ramos, S. S., Vieira, K. M., & Paraboni, A. L. (2017). Governança corporativa em

- organizações públicas: aplicação do limpe na mesorregião centro-ocidental rio-grandense. *Revista Administração em Diálogo*, 19(1), 1-31.
- Ribeiro Filho, W. F., & Valadares, J. L. (2017). Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences - JCEC*, 3(5), 721-723.
- Saito, R.; Silveira, A. di M. da. (2008). Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 48(2), 79-86.
- Sobreira, K. R., & Rodrigues Júnior, M. S. (2017). Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. *Revista Controle*, 15 (1), 166-194.
- Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30 (2), 17