



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

LUCIANO QUADRADO DE MORAES

A importância da governança pública como instrumento de controle social.

Brasília, DF
2024

LUCIANO QUADRADO DE MORAES

A importância da governança pública como instrumento de controle social.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia ou Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Prof. Responsável: Prof. Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré

Linha de pesquisa:
MET5 – Ensaio Teórico

Área:
AT 5 - Contabilidade e Governança

Brasília, DF
2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a):

QM828i Quadrado de Moraes, Luciano
A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE SOCIAL / Luciano Quadrado de Moraes; orientador Sérgio
Ricardo Miranda Nazaré. -- Brasília, 2024. 24 p.

Monografia (Graduação - Ciências Contábeis e Atuariais)
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. Orçamento público. 2. Despesas públicas. 3. Governança pública. 4.
Transparência. 5. Controle Social. I. Nazaré, Sérgio Ricardo Miranda, orient. II.
Título.

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

LUCIANO QUADRADO DE MORAES

A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia ou Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Prof. Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Dr. Alex Laquis Resende
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

BRASÍLIA
2024

Dedico este trabalho para minha mãe
Noemi Quadrado de Moraes (*in
memoriam*) e para o meu pai Alfredo
Granemann de Moraes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus pais, à minha filha Clara e à minha esposa Christiane Maranhão por todo estímulo e compreensão para mais este desafio, que foi retornar aos bancos universitários. Agradeço aos amigos que fiz pela vida e aos colegas de trabalho, por terem me auxiliado em meu eterno aprendizado. Por fim, meu respeito e minha gratidão aos professores da Universidade de Brasília – UnB, e, principalmente, ao Professor Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré, que me orientou nesta pesquisa.

RESUMO

A teoria burocrática trouxe aspectos importantes para a administração pública, porém foi sendo incapaz de gerar a eficiência que a sociedade precisa. A governança privada, ao possibilitar o alinhamento entre os acionistas e os administradores das empresas privadas, trouxe diretrizes para a gestão privada, com transparência, com responsabilização, com equidade e com integridade. Esses conceitos foram adaptados para o setor público, colocando a sociedade como sendo proprietária e destinatária dos serviços públicos. Examinamos os principais normativos sobre a governança pública. A Constituição Federal de 1988 já trazia alguns pontos tratados pela governança, que passou a ter mais destaque a partir de 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que estabeleceu questões relacionadas com a necessidade de ser estabelecida uma política pública de governança, colocando o cidadão no lugar de destaque na relação entre o Estado e a sociedade. O Estado burocrático foi sendo substituído pelo Estado gerencial, com maior planejamento, metas, transparência e divulgação de resultados. A eficiência passou a ser um dos princípios constitucionais da administração pública, gerando a necessidade de mudança na metodologia de trabalho nas organizações públicas. A implementação da governança pública passou a ter por fundamento o texto constitucional, o que tornou obrigatória a sua aplicação por todas as entes públicos. A ineficiência da administração poderá gerar a responsabilização de agentes públicos. O destaque para o cidadão passou a exigir maior transparência das receitas e despesas públicas, com dados abertos, gerando a possibilidade de um controle social mais efetivo, com acesso pela sociedade aos dados gerados pela contabilidade pública, que devem possibilitar análises mais aprofundadas da gestão pública. Essas análises devem gerar maior controle social e maior eficiência da prestação dos serviços para a população.

Palavras-chaves: Governança Pública. Contabilidade pública. Controle social.

ABSTRACT

Bureaucratic theory brought important aspects to public administration, but was unable to generate the efficiency that society needs. Private governance, by enabling alignment between shareholder companies and private company administrators, brought guidelines for private management, with transparency, accountability, equity and integrity. These concepts were adapted to the public sector, placing society as the owner and recipient of public services. We examine the main regulations on public governance. The 1988 Federal Constitution already included some points addressed by governance, which became more prominent from 1998 onwards, with the promulgation of Constitutional Amendment n° 19, which established issues related to the need to establish a public governance policy, placing the citizen in a prominent place in the relationship between the State and society. The bureaucratic State was replaced by the managerial State, with greater planning, goals, transparency and dissemination of results. Efficiency has become one of the constitutional principles of public administration, generating the need to change the work methodology in public organizations. The implementation of public governance began to be based on the constitutional text, which made its application mandatory by all public entities. The inefficiency of the administration may lead to the liability of public agents. The emphasis on citizens began to demand greater transparency of public revenues and expenses, with open data, generating the possibility of more effective social control, with society accessing data generated by public accounting, which should enable more in-depth analyzes of public management. These analyzes should generate greater social control and greater efficiency in the provision of services to the population.

Keywords: Public Governance. Public accounting. Social control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 - Teoria burocrática.....	11
2.2 - Elementos da governança privada.....	12
2.2 – Pontos coincidentes entre a governança privada e a governança pública.....	13
2.3 Fundamentos normativos da governança pública.....	15
2.4 A importância da transparência para possibilitar um controle social efetivo.....	17
3 PROCEDER METODOLÓGICO	18
4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO.....	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS.....	21

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2023, 19), em seu código das melhores práticas de governança corporativa, quatro princípios básicos de governança devem ser observados nas organizações: “transparência, equidade, responsabilização e integridade”.

Esses conceitos, embora tenham surgido no âmbito privado, foram sendo adaptados para a atuação do Poder Público, em busca de maior eficiência na gestão pública.

Muitas vezes, gestores públicos relativizam a importância da governança, como se fosse uma corrente passageira, que limita as suas ações, burocratiza e pode culminar em custo sem um retorno efetivo.

A busca da eficiência trouxe o usuário para o centro da atuação administrativa, como bem destacado por PALUDO e OLIVEIRA (2021, p. 8). Em última análise o Estado existe para prestar um serviço público de qualidade à sociedade. É importante ressaltar que a eficiência ganhou destaque constitucional federal com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que não criou apenas mais um princípio para a administração pública, transformou, no campo das ideias, o modelo burocrático estatal em um modelo gerencial público.

Assim, iremos tratar do seguinte tema: “Governança Pública como instrumento de controle Social”, tendo em vista a importância da satisfação do cidadão, tanto como contribuinte, enquanto pagador de impostos, quanto como usuário dos serviços públicos.

A boa utilização dos recursos, de forma eficiente, passa pela observância dos princípios da governança, que fornecerá dados para que a sociedade possa cobrar melhores resultados, pois o espaço para a criação de novos tributos, diante da nossa expressiva carga tributária, passou a ser mais difícil diante da insatisfação popular com a utilização dos recursos arrecadados.

O Código das melhores práticas de governança corporativa (IBGC, 2009) é um importante instrumento para o presente estudo. Tanto para identificação de suas principais características, quanto para a comparação do modelo inicialmente desenhado para o setor privado e sua possível aplicação aos entes públicos.

O Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública editado pelo Tribunal de Contas da União Versão 2 – 2014) também é um relevante objeto neste estudo, inclusive pelo importante papel da Corte de Contas dentro da análise de eficiência da administração pública.

A utilização eficiente dos recursos públicos passa pelo planejamento estratégico, pela supervisão da gestão, pelo envolvimento dos servidores, pelo gerenciamento de conflitos e de riscos decorrentes da atividade administrativa do Estado. Também são relevantes os papéis do controle, da prestação de contas e responsabilização dos agentes, sempre com muita transparência para a sociedade.

A governança pode auxiliar na busca por serviços públicos mais eficientes, mesmo com escassez de recursos, ao possibilitar maior controle social? Veremos se as diferenças entre as governanças privada e pública podem ser minimizadas levando-se em consideração a finalidade da criação das estruturas de governança. Será que a sociedade estaria mais protegida, tal qual o acionista, se forem observados os princípios da governança privada para a gestão pública?

Essa questão é o ponto principal do presente trabalho, que tem como objetivo geral a análise a importância e o desenvolvimento da governança pública como instrumento de controle social, possuindo os seguintes objetivos específicos: identificar as características principais da teoria burocrática, especificar os elementos da governança privada, descrever os pontos coincidentes entre a governança privada e a governança pública, identificar os fundamentos normativos, inclusive constitucionais, da governança pública e destacar a importância da transparência para possibilitar de atuação da sociedade como mecanismo de controle.

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 - Teoria burocrática

Weber desenvolveu a teoria burocrática como sendo necessária diante do surgimento do modo fabril de produção. O jurista indicou as seguintes vantagens da organização burocrática (p. 37):

“A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados. Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos, comparativamente superior às restantes formas de administração, colegiada, honorífica e não profissional. Inclusive, tratando-se de tarefas complexas, o trabalho burocrático por salário resulta não somente mais preciso, mas também, em última instância, menos custoso que o serviço *ad honorem* formalmente não remunerado. O trabalho administrativo realizado *ad honorem* torna-se um treinamento, o qual da motivos para que o serviço honorífico seja realizado com maior lentidão, a saber, porque é menos formal e está menos vinculado a esquemas. Portanto, é mais impreciso e está menos centralizado que o trabalho burocrático, visto que depende menos de superiores, e porque a criação e exploração do aparelho de funcionários subordinados e serviços de arquivos são quase ineludivelmente mais caras. O serviço honorífico possui menos continuidade que o burocrático e frequentemente é bastante caro. Adverte-se que isso é assim se for levado em conta somente o dinheiro que custa ao erário público – custos que, geralmente, aumentam consideravelmente com a administração burocrática com relação à administração por notáveis-, mas também os frequentes prejuízos econômicos ocasionados aos governados por atrasos e falta de precisão.”

Weber (2022, p. 386-387) destaca o momento histórico no qual a teoria foi elaborada, ao esclarecer que:

“O capitalismo, na sua fase atual de desenvolvimento, exige burocracia — ainda que, tanto uma coisa como a outra tenham raízes históricas diversas —, e constitui, igualmente, o fundamento econômico mais racional, pois coloca fiscalmente à disposição da burocracia os meios monetários necessários sobre os quais ela pode existir na sua forma mais racional.”

Sobre o momento histórico, assim destaca Aragão (1997, p.2):

“A discussão weberiana do início do século XX, que partiu de uma RSP análise que remonta à história antiga, insere-se em um momento de

transformações econômicas, políticas e sociais consolidadas no século XIX. Considera fundamental o movimento de constituição do Estado moderno, em que houve a concentração dos meios de violência e administração e em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal.”

Isso possibilita dar destaque para o desenvolvimento da teoria burocrática dentro do seu contexto histórico. Entretanto, o que era eficiente para Weber sofreu transformações ao longo do tempo, tendo por objetivo a melhor utilização dos escassos recursos públicos. A visão gerencial desenvolvida na década de 1980, por exemplo, trouxe as seguintes características, segundo Aragão (1997, p. 13):

“a) orientação para clientes e resultados; b) flexibilidade; c) competitividade administrada; d) descentralização; e) Estado atuante, em contraposição à visão liberal; f) orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial); g) estruturas horizontalizadas; h) agências regulatórias independentes; i) contrato de gestão, etc.”

Dessa forma, o Estado passou a ter foco a sociedade, seu financiador, possibilitando a criação de semelhanças com o modo de funcionamento do setor privado e até com a sua governança.

2.2 – Elementos da governança privada

Muito se questiona sobre a eficiência necessária para uma entidade privada continuar existindo e se a governança privada poderia ser replicada no âmbito público. Isso possui como fundamento o fato de empresas, deferentemente das instituições públicas, terem a necessidade de obter lucro para a sua continuidade.

No site do IBGC (www.ibgc.org.br), consta a informação de que podemos observar a necessidade de controle das atividades empresariais como uma garantia para os proprietários, a qual é obtida com a instituição de uma boa governança. É a chamada Teoria da Agência.

A definição de governança corporativa foi sendo ampliada, sendo que, atualmente, o IBGC estabelece ser a seguinte (2023, p. 17):

“Governança corporativa é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente.”

Esses conceitos podem ser utilizados em organizações públicas?

Sobre esse aspecto, PALUDO e OLIVEIRA (2021, p. 17) lecionam que:

“No meio público a teoria da agência também pode ser aplicada. Para Simão (2014, p. 20), “As organizações públicas e as privadas têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, que caracteriza os conflitos de agência”. Existe uma relação entre os principais

(sociedade/cidadãos) e os agentes (governos, políticos e gestores), em que a Governança contribui para assegurar que os interesses da sociedade sejam considerados nas decisões.”

Ainda sobre o surgimento da governança pública, REGO (2020) leciona que:

“A governança corporativa (ou institucional) nasceu dentro do setor privado. No início, seu objetivo primordial era dar aos acionistas, reais proprietários, o controle e monitoramento estratégico da empresa. Assim, surgiu como um sistema de controle e monitoramento em empresas de grande porte, em razão do natural distanciamento da direção/propriedade, dada a complexidade dos processos administrativos, assim como ocorre também no Estado. Com isso se buscava otimizar o desempenho da empresa, protegendo os investidores e facilitando o acesso ao capital, de igual modo. No caso do Estado, busca dar ao cidadão um maior conhecimento e controle indireto do que o Estado faz, de maneira a atender o máximo dos interesses possíveis do eleitor/sociedade. As empresas não possuem um “contrato básico” que regulamente as organizações, mas no setor público existe a CONSTITUIÇÃO DO ESTADO a qual, no caso do Brasil, dita princípios como: transparência, integridade e responsabilidade ou dever de prestar contas. Assim, as organizações públicas e privadas possuem o mesmo conflito: a separação entre quem detém a propriedade (acionista/cidadão) e quem gere (administrador/governante).”

Problemas semelhantes podem ser minimizados com a adoção de governança nas áreas privada e pública.

Embora existam pontos que, aparentemente, destacam diferenças entre os setores público e privado, tais como acionistas e lucro, por exemplo, que são fundamentais para o início do desenvolvimento da governança privada, e a sociedade, que financia a prestação de serviços públicos, e a eficiente utilização de recursos públicos, esses pontos apresentam questões que também os aproxima.

2.3 – Pontos coincidentes entre a governança privada e a governança pública

Embora não tenha acionistas ou proprietários, é possível relacioná-los com a própria sociedade, a qual financia a atividade do Estado, com o pagamento de tributos e possui muito interesse na boa prestação de serviços públicos com o menor custo possível, ou seja, com muita eficiência.

A Administração Pública tem por objetivo, dentre outros, a boa prestação de serviços públicos para a sociedade. Recursos públicos, obtidos com a arrecadação de tributos, são limitados e precisam ser utilizados com a maior eficiência possível, ou seja, os recursos devem ser revertidos para serviços públicos de qualidade.

Sobre a delegação relativa de poder na esfera pública, Rodrigues (2018, p. 59) esclareceu que:

“No coração das relações democráticas de poder, repousa um ato de delegação parcial: os cidadãos (fonte de legitimidade) delegam poder às autoridades públicas para governar em seu nome. Mas essa delegação é parcial, uma vez que o cidadão-agente retém uma parcela substancial de poder, porque ele não perde seus direitos; ele sempre

conserva a capacidade de mobilizar seus direitos como bem entender, dentro de certas restrições.”

É importante destacar que a atuação do Estado deve ter como objetivo o respeito aos indivíduos integrantes de uma determinada sociedade, conforme entendimento de Cunha (2019, p. 110):

“Não sendo o Direito (nem o Estado) um fim em si mesmo, as decisões tomadas pelos gestores públicos com base em fontes que inspiram nosso ordenamento jurídico devem redundar em benefícios ou restrições às liberdades individuais que sejam úteis ao bem-estar coletivo, respeitando-se, assim, a razão de ser da organização política, a saber: o ser humano.”

De outro modo, a governança privada surgiu diante da assimetria entre as ações de executivos das empresas com a expectativa dos acionistas, que são os investidores da entidade. Somente com a diminuição da assimetria de informações poderíamos gerar um ambiente mais favorável para que tenhamos mais investidores nas empresas privadas.

A assimetria de informações entre a sociedade e dirigentes estatais também ocorre no âmbito público. Desse modo, a Teoria da Agência pode ser aplicada ao serviço público, tendo em vista que existem divergências entre os interesses dos dirigentes públicos e os interesses da população, enquanto financiadora das atividades públicas e usuária dos respectivos serviços que são prestados.

De acordo com IBGC (2023), transparência, equidade, responsabilização e integridade são alguns dos princípios aplicáveis à governança.

O IBGC (2023) destaca que a organização deve ter o desejo de informar e não considerar como obrigação, pois a transparência deve ser um valor que precisa ser incorporado pela entidade, tanto interna quanto externamente. A divulgação de como será financiada a atividade do Estado, bem como de que forma serão utilizados os recursos arrecadados é algo que deve ser natural, tendo em vista que os serviços são custeados com arrecadação pública.

A prestação de contas é representada pela integral responsabilidade pelos atos praticados. A utilização de recursos arrecadados da sociedade gera o dever de prestar contas e a correspondente responsabilização por eventuais desperdícios nos gastos públicos.

Para o IBGC (2023), a equidade deve ser traduzida no tratamento justo e igualitário dentro da organização. No âmbito público, a equidade pode ser observada na aplicação do princípio constitucional da impessoalidade, o qual deve ser observado tanto no preenchimento dos cargos públicos, quanto na destinação da prestação de serviços estatais, sem que ocorra favorecimentos indesejados.

Já a responsabilidade corporativa corresponde a uma visão de longo prazo na organização, permitindo a continuidade de sua existência. E nem poderia ser diferente, tendo em vista que a organização da vida em sociedade possui custos e que devem ser financiados, de forma permanente, por toda a população.

Com fundamento nos princípios, o IBGC estabeleceu, em 2014, a necessidade da fixação de três mecanismos essenciais para a governança: liderança, estratégia e controle.

No conceito de liderança, incluiu a necessidade de pessoas íntegras, competentes e capacitados para o exercício dos mais altos cargos dentro da organização. O citado conceito também deve ser aplicado na gestão pública, com a realização obrigatória de concursos públicos, bem como a fixação de requisitos mínimos para a ocupação de cargos públicos, sejam eletivos, sejam os chamados cargos de direção e assessoramento superior.

Em relação a estratégia, que deve ser conduzida pelas pessoas capacitadas acima relacionadas, possui correspondência com a escuta das demandas, a definição das estratégias, o

monitoramento das ações, entre outras, fazendo com que o recurso arrecadado seja aplicado em benefício da sociedade.

Finalmente, no controle devem ser identificados os riscos, os quais devem ser avaliados de forma transparente, com a prestação de contas e eventual responsabilização pelos atos executados.

De acordo com o TCU (2014), inicialmente, a organização deve definir o modelo de governança. Em seguida, precisa criar uma estrutura adequada para execução do modelo escolhido. Deve definir boas práticas de governança a serem aplicadas na organização. Precisa, ainda, estabelecer itens para possibilitar o controle. A organização necessita definir os objetivos a serem alcançados pela organização. Na sequência, deve ser elaborado um plano de melhoria organizacional, o qual precisa ser permanentemente atualizado, comparando o modelo adotado, os objetivos estabelecidos e a situação atual.

Na concepção de MATIAS-PEREIRA (2010, p. 87) o desenvolvimento da governança em todo o mundo gera consequências tanto âmbito privado quanto no setor público:

“O novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro setor. Assim, no debate sobre a governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas a boa governança corporativa, transparência e ética, sendo que a transparência é o mais importante para os investidores. Registre-se que as instituições e organizações no setor público, por sua vez, estão dispersas de forma muito ampla nos três níveis de governo: União, Estados e municípios, o que aumenta os obstáculos para a realização de uma boa governança pública. Embora estejam em dimensões diferentes, essas preocupações 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 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.”

Esse entendimento reforça a aproximação entre as governanças pública e privada.

2.4 – Fundamentos normativos da governança pública

Estabelecidas as premissas gerais sobre governança, faz-se necessária a análise do texto constitucional, a fim de se identificar fundamentos para a governança pública.

A Constituição Federal de 1988, trouxe uma mudança substancial na importância dos direitos fundamentais, os quais passaram a ter uma posição de destaque, logo no início do texto constitucional.

Ao contrário das constituições anteriores, que deram destaque a organização do Estado, a atual Constituição ressaltou o papel e a importância do povo, que nos termos do disposto no parágrafo único do art. 1º, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A mesma Constituição, em seu art. 175, estabelece que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos. No parágrafo único desse artigo, em seu inciso II, traz a previsão de que lei disporá sobre os direitos dos usuários. Ou seja, traz a ideia de que os usuários possuem direitos relacionados com a prestação dos serviços públicos.

Apenas a título de exemplo, o art. 206 da Constituição estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios do ensino. Da mesma forma, o art. 211 trata de padrão

mínimo de qualidade das instituições públicas federais e, também, quanto a forma de definição dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (§ 4º).

Em 1998, foi promulgada a emenda constitucional número 19, a qual trouxe importantes balizas para a busca na melhoria dos serviços públicos.

Além de incluir o princípio da eficiência na lista de princípios a serem observados pela administração pública em seu art. 37. O § 3º do mesmo artigo determinou a edição de lei que deve estabelecer a forma de participação do usuário na administração pública direta e indireta, dando destaque a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Também determinou a possibilidade de os usuários acessarem os registros administrativos e obterem informações sobre os atos de governo. Apenas a título de destaque, para regulamentar a última determinação foi elaborada a Lei nº 12.527, (2011), que estabeleceu critérios para o cumprimento da garantia constitucional.

Assim, a possibilidade de participação do usuário do serviço público, e o estabelecimento da prestação de serviço público de qualidade, embora tenha sido fortemente tratado na emenda constitucional 19, já representavam ideias do Poder Constituinte originário.

Vale destacar ainda a previsão sobre economicidade prevista no art. 70, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O referido artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, determina a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que derem causa a prejuízos ao erário.

A ideia de serviço público de qualidade, com transparência de informações, com possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, com controle podendo ser exercido de forma direta pela população ou por intermédio de seus representantes, no caso do Congresso Nacional, correspondem aos princípios da boa governança, previstos no material elaborado pelo TCU (2014), bem como no trabalho divulgado pelo IBCG (2023).

Sob o ponto de vista de NARDES (2018):

“Em nossa visão, a governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.”

Desse modo, fica destacada a importância da adoção da governança no âmbito público.

2.5 – A importância da transparência para possibilitar um controle social efetivo

De acordo com IBCG (2023), os princípios da governança são: a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa.

O IBCG (2023) destaca que a organização deve ter o desejo de informar e não considerar como obrigação, pois a transparência deve ser um valor que precisa ser incorporado pela entidade, tanto interna quanto externamente. A divulgação de como será financiada a atividade do Estado, bem como de que forma serão utilizados os recursos arrecadados é algo que deve ser natural, tendo em vista que os serviços são custeados com arrecadação pública.

A prestação de contas é representada pela integral responsabilidade pelos atos praticados. A utilização de recursos arrecadados da sociedade gera o dever de prestar contas e a correspondente responsabilização por eventuais desperdícios nos gastos públicos.

Para o IBGC (2023), a equidade deve ser traduzida no tratamento justo e igualitário dentro da organização. No âmbito público, a equidade pode ser observada na aplicação do princípio constitucional da impessoalidade, o qual deve ser observado tanto no preenchimento dos cargos públicos, quanto na destinação da prestação de serviços estatais, sem que ocorra favorecimentos indesejados.

Já a responsabilidade corporativa corresponde a uma visão de longo prazo na organização, permitindo a continuidade de sua existência. E nem poderia ser diferente, tendo em vista que a organização da vida em sociedade possui custos e que devem ser financiados, de forma permanente, por toda a população.

Com fundamento nos princípios, o IBGC estabeleceu, em 2014, a necessidade da fixação de três mecanismos essenciais para a governança: liderança, estratégia e controle.

No conceito de liderança, incluiu a necessidade de pessoas íntegras, competentes e capacitados para o exercício dos mais altos cargos dentro da organização. O citado conceito também deve ser aplicado na gestão pública, com a realização obrigatória de concursos públicos, bem como a fixação de requisitos mínimos para a ocupação de cargos públicos, sejam eletivos, sejam os chamados cargos de direção e assessoramento superior.

Em relação a estratégia, que deve ser conduzida pelas pessoas capacitadas acima relacionadas, possui correspondência com a escuta das demandas, a definição das estratégias, o monitoramento das ações, entre outras, fazendo com que o recurso arrecadado seja aplicado em benefício da sociedade.

Finalmente, no controle devem ser identificados os riscos, os quais devem ser avaliados de forma transparente, com a prestação de contas e eventual responsabilização pelos atos executados.

De acordo com o TCU (2014), inicialmente, a organização deve definir o modelo de governança. Em seguida, precisa criar uma estrutura adequada para execução do modelo escolhido. Deve definir boas práticas de governança a serem aplicadas na organização. Precisa, ainda, estabelecer itens para possibilitar o controle. A organização necessita definir os objetivos a serem alcançados pela organização. Na sequência, deve ser elaborado um plano de melhoria organizacional, o qual precisa ser permanentemente atualizado, comparando o modelo adotado, os objetivos estabelecidos e a situação atual.

Sobre a importância da transparência, Bonatto (2018, p. 32) destacou que:

“Parece-nos evidente que devemos ter como prioridade a consideração dos direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas dos(as) cidadãos(ãs), disponibilizando, com toda a transparência, as informações necessárias, independentemente de ser ou não uma exigência legal, de forma a não atingirmos somente critérios econômicos, mas também sociais, ambientais, culturais e políticos. Os agentes públicos, responsáveis e desejosos de uma boa governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de seus papéis, zelando pela viabilidade econômico-financeira da Administração Pública, e, fundamentadamente, levando em consideração os critérios éticos.”

Novos contornos para a necessidade de transparência da administração pública, para atender ao dever de prestar contas, disponibilizando informações independentemente de determinação legal expressa.

Ainda em relação à transparência, Alencar (2018, p. 87) acrescentou que:

“Os dados devem ser apresentados de forma organizada. As informações já devem estar preparadas em formatos e indexações de razoável entendimento à maioria das pessoas (transparência ativa), prevendo-se a possibilidade de aprofundamento e de maior requisição de informações, caso seja necessário (transparência passiva). Ou seja, inicialmente deve haver uma divulgação básica e genérica. Más também deve ser possível um acesso mais denso por parte de especialistas e interessados específicos, por meio de sistemas de buscas e também com facilidade de extração e tratamento de dados.”

Dessa forma, a transparência não deve ser apenas formal, devendo fornecer dados estruturados, permitindo que o interessado possa filtrar os dados de seu interesse ou exportar os dados para sistemas privados.

Matos e Dias (2013, p. 101) destacam a importância do controle social:

“A participação do cidadão na gestão pública, ou no controle social, é um mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer a participação de um cidadão forte e atuante no governo torna-se ainda maior quando em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional a ser exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e que recebam orientações sobre como podem converterem-se em fiscais dos gastos públicos.”

Dessa forma, a transparência possui a função de possibilitar a participação social no controle dos gastos públicos, fortalecendo a cidadania.

2 PROCEDER METODOLÓGICO

A pesquisa foi realizada, inicialmente, com o estudo sobre o fundamento da governança privada, seus objetivos e características. A pesquisa bibliográfica teve por orientação aos estudos realizados pelo IBGC (2023).

Na sequência, foram feitas comparações entre a gestão pública e a gestão privada, com destaque para os pontos coincidentes sobre as respectivas governanças. O referencial do IBGC (2023) e a literatura sobre o assunto foram utilizados como referência.

Posteriormente, foram consideradas as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19//1998, que trouxe contornos mais claros sobre aspectos da forma gerencial da administração pública, com referência a normativos que foram editados após a promulgação da citada emenda.

Finalmente, foi destacada a importância da transparência para possibilitar a atuação da sociedade como mecanismo de controle da gestão pública, com utilização de bibliografia sobre o assunto.

3 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

A principal premissa para a existência da governança é a necessidade de alinhamento entre os interesses de quem financia as atividades dos entes com quem administra os respectivos recursos. Essa questão é fundamental para a análise do ambiente de sua aplicação.

Como essa assimetria existe em qualquer grupo criado na sociedade, onde os interesses de um determinado grupo podem não corresponder com os interesses das pessoas que administram os recursos, instrumentos que estabeleçam a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa são de grande importância para que as atividades sejam planejadas seguindo os objetivos traçados pelos financiadores das atividades de uma determinada entidade.

É importante observar que o tipo de entidade, por si só, não é um fator relevante para a aplicação deste entendimento, que é inerente aos seres humanos, tendo em vista que a existência de interesses pessoais, os quais podem gerar ações que podem ser conflitantes com os interesses de determinada coletividade, são fatores que existem independentemente do grupo a ser analisado. Inclusive, é importante destacar que quanto maior e mais difuso o grupo, maiores e mais complexos devem ser os instrumentos colocados à disposição para o controle.

A EC 19 (1998) não criou apenas mais um princípio para a administração pública. Na verdade, trouxe para o setor público instrumentos já desenvolvidos pelo setor privado, o qual somente existe se os recursos de determinada entidade forem bem empregados, com eficiência, para a geração de lucro. Caso contrário, a empresa será fechada, seja por iniciativa dos proprietários, seja em um processo de falência, por insuficiência de recursos.

Ao contrário, o setor público não pode falir ou deixar de existir, tendo em vista ser uma criação e uma necessidade decorrente da vida em sociedade, o que não afasta a ideia de ter recursos de terceiros limitados e que precisam gerar retorno para a sociedade. Caso isso não aconteça, questionamentos sobre o tamanho do Estado e para a mudança dos administradores dos recursos surgem com maior ou menor intensidade. Essas discussões sempre aparecem quando os gastos públicos aumentam e ficam fora de controle e são necessários mais recursos da população para o financiamento da atividade estatal.

Não havendo espaço para mais tributos, a sociedade passa a questionar o tamanho dos gastos. Dentro deste contexto, a governança ganha força para trazer elementos indispensáveis para o controle da administração pública pela sociedade, servindo como importante fator de pacificação social. Quando os recursos são muito insuficientes para as diversas demandas, o ambiente torna-se mais propício para os conflitos de interesses entre os grupos socialmente organizados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a sociedade pretende ter serviços públicos de qualidade para a sua utilização. Os fundamentos normativos e teóricos são fundamentais para que exista um planejamento, execução e controle na administração pública, a fim de que isso seja uma realidade no Brasil.

A sociedade, com a transparência e tecnologia, pode passar a identificar que a carga tributária no Brasil é significativa e os serviços públicos acabam não tendo muita qualidade mesmo com a quantidade de recursos gastos. Quem pode, acaba contratando serviços privados para substituir os deficitários serviços públicos.

A possibilidade de acompanhamento da execução pela sociedade, com dados transparentes é de grande importância para que a governança seja elaborada e cumprida, fornecendo dados e informações para a sociedade poder analisar o que é gasto, de que forma, quais eram os resultados esperados e quais foram os resultados alcançados.

As premissas da governança aplicável ao setor privado podem e devem ser observadas pelo setor público, pois são regras criadas para diminuir a assimetria de informações entre a sociedade, enquanto financiadora da atividade estatal, e os administradores das contas públicas, ou seja, são instrumentos necessários sempre que se utiliza recursos de terceiros.

Dessa forma, não é possível continuar achando que a governança pública não é necessária ou que seria apenas um gasto desnecessário, pois é preciso que os administradores de recursos públicos tenham que planejar as atividades do Estado de acordo com os interesses da sociedade, com a devida prestação de contas após a conclusão de suas obrigações.

A governança pública é uma realidade que foi constitucionalizada e que veio determinar a criação de mecanismos para a concretização dos demais preceitos constitucionais, ou seja, possui raízes profundas, as quais, com certeza auxiliarão na busca de bons frutos para a sociedade, com qualidade e menor custo.

A necessidade de prestação de contas, com dados abertos para a sociedade, possibilitará um controle social mais efetivo sobre a atividade estatal, gerando maior identidade entre as necessidades sociais e a prestação de serviços públicos pelo Estado, o que será de grande importância para a melhoria dos serviços públicos e servirá de importante canal de demonstração da concordância ou da discordância da população com os rumos adotados pelos administradores públicos.

REFERÊNCIAS

- Alencar, L. Z. A. (2018). *O novo direito administrativo e governança pública*. Editora Fórum.
- Altounian, C. S. (2020). *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. (2ª Ed.). Editora Fórum.
- Aragão, C. V. (1997). *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público. Ano 48. Número 3.
- Bonato, H. (2018). *Governança e gestão de obras públicas*. (1ª Ed.). Editora Fórum.
- Brasil. *Lei n 12.527, de 18 de novembro de 2011*. (In https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)
- Brasil. *Constituição Federal de 1.988*. (In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. (In https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)
- Cunha, A. J. C., F (2019). *Governança Pública. Um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. Editora Quartier Latin.
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2023). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC*. (6ª Ed.). IBGC (In https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24640/2023_C%c3%b3digo%20das%20Melhores%20Pr%c3%a1ticas%20de%20Governan%c3%a7a%20Corporativa_6a%20Edi%c3%a7%c3%a3o.pdf).
- Matias-Pereira, J. (2010), *Governança no setor público*. Editora Atlas.
- Matos, F., & Dias, R. (2013). *Governança pública: um novo arranjo de governo*. Editora Alínea.
- Nardes, J. A. R., Altounian, C. S., & Vieira, L. A. G. V. (2018). *Governança pública: o desafio do Brasil*. Editora Fórum.
- Paludo, A. V., & Oliveira, A. G. (2021). *Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico: Para órgãos e entidades públicas*. Editora Foco.
- Rego, H. P. (2020). *Governança, Controle e Gestão de Riscos: modismos ou desafios pessoais a serem superados?* Editora JML.

Rodrigues, M. M.A. (2018). *Governança. Qualidade da democracia e políticas públicas*. Editora UFRJ.

Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública Versão 2*. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Weber, M. C. E. *O que é a burocracia*. Conselho Federal de Administração. (In http://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf)

Weber, M. C. E.. (2022) *Economia e sociedade*. Edições 70.