



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

FERNANDO SOARES MARTINS

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO NA SECRETARIA
MUNICIPAL DAS FINANÇAS DE FORTALEZA**

REDENÇÃO

2018

FERNANDO SOARES MARTINS

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO NA SECRETARIA MUNICIPAL
DAS FINANÇAS DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima.

REDENÇÃO

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Martins, Fernando Soares.

M341g

Governança no setor público: um estudo na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza / Fernando Soares Martins. - Redenção, 2018.
36f: il.

Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Coordenação De Pós-graduação, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima.

1. Governança pública. 2. Percepção dos gestores. 3. Práticas de governança. I.
Título

CE/UF/BSCL

CDD 351.81

FERNANDO SOARES MARTINS

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO NA SECRETARIA MUNICIPAL
DAS FINANÇAS DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. João Coêlho da Silva Neto
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Me. Ana Vlândia da Costa Brito
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

RESUMO

A Administração Pública, diante da exigência da sociedade por melhores resultados na prestação dos serviços públicos, tem pela frente o desafio de ampliar sua capacidade de suprir respostas às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Para superar tais desafios, o Tribunal de Contas da União (TCU) propôs, em seu Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, a aplicação prática por parte dos órgãos públicos de 3 (três) mecanismos essenciais para o estabelecimento de boas práticas de governança: liderança, estratégia e controle. Neste contexto, buscou-se identificar, na percepção dos gestores, se as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU tem sido aplicadas no âmbito da Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (Sefin). Trata-se, portanto, de um estudo de caso, com abordagem qualitativa, que fez uso de análise documental e aplicação de questionário como instrumentos de coleta de dados. Após análise, concluiu-se que, na percepção dos gestores, apesar de não estar de acordo com o Referencial em todos os aspectos apontados, o processo de implantação e divulgação das práticas de governança no âmbito interno da Sefin tem se mostrado consistente, com algumas lacunas a serem preenchidas, tanto no que se refere a construção do processo de internalização pessoal dos conceitos relacionados à boa governança, quanto a uma maior publicidade perante seus colaboradores, vez que divergências de respostas a alguns questionamentos postos, torna claro o distanciamento do tema para alguns gestores.

Palavras-chave: Governança pública. Percepção dos gestores. Práticas de governança.

ABSTRACT

The Public Administration, faced with the demand of society for better results in the provision of public services, faces the challenge of expanding its capacity to meet the increasingly complex demands of society. In order to overcome these challenges, the Tribunal de Contas da União (TCU) proposed, in its Basic Referential of governance applicable to public administration bodies and entities, the practical application by public agencies of three mechanisms essential for the establishment of good governance practices: leadership, strategy and control. In this context, it was sought to identify, in the managers' perception, if the public governance practices recommended by the TCU have been applied within the scope of the Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (Sefin). It is, therefore, a case study, with a qualitative approach, that made use of documentary analysis and questionnaire application as instruments of data collection. After analysis, it was concluded that, in the perception of the managers, despite not being in agreement with the Referential in all the mentioned aspects, the process of implementation and disclosure of the practices of internal governance of the Sefin has been consistent, with some gaps to be filled, both as regards the construction of the process of personal internalization of the concepts related to good governance, as well as greater publicity before its employees, instead of divergences of answers to some questions put, makes clear the distance of the subject for some managers.

Keywords: Public governance. Perception of managers. Governance practices.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 9 |
| 3 METODOLOGIA | 15 |
| 4 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA | 18 |
| 4.1 Análise do Mecanismo Liderança | 20 |
| 4.2 Análise do Mecanismo Estratégia | 22 |
| 4.3 Análise do Mecanismo Controle | 25 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 27 |
| REFERÊNCIAS..... | 30 |
| APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SOBRE PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO | 33 |

1 INTRODUÇÃO

As organizações estão sujeitas à ocorrência de diversos fatores que podem influenciar no alcance dos seus objetivos. Em virtude disso, há a necessidade de adoção de práticas que possibilitem uma maior eficiência no gerenciamento das atividades. A Administração Pública, como organização, também está sujeita à ocorrência de fatores que possam afetar o desempenho e alcance dos objetivos institucionais.

Introduzido no ordenamento jurídico pela emenda constitucional (EC) de nº 19/1998, o princípio da eficiência se apresenta sob dois aspectos, o primeiro deles estabelece que a atuação do agente público deva se dar com presteza, de forma rápida e eficaz, e o segundo aspecto se refere a estrutura e organização da Administração Pública, que deve apresentar as melhores formas de gestão para obter os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Para fazer frente à escassez dos recursos financeiros e ampliar a capacidade de suprir respostas às demandas cada vez mais complexas da sociedade, a Administração Pública terá que se reinventar na forma de prestação de serviços, na busca por aumento de eficiência e redução de desperdícios.

Nesse sentido, a aplicação dos princípios de Governança tem sido enfatizada como pressuposto para uma gestão pública eficiente. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2014), Governança no Setor Público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No presente estudo, considerando o conceito de Governança no setor Público e seus princípios, será abordado em que medida as práticas de governança adotadas pelo Município de Fortaleza, especificamente na Secretaria Municipal das Finanças do município, estão em consonância com as recomendações das boas práticas de Governança Pública, conforme o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, instituído pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentro deste cenário de mudanças de paradigmas na Administração Pública, o reconhecimento da importância de uma gestão eficiente para o alcance dos objetivos institucionais e as recomendações dos órgãos de controle, com o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente, têm sido desenvolvidas várias iniciativas com o intuito de implantar as boas práticas de Governança nas Organizações Públicas.

Assim, a problemática a ser solucionada apresenta-se na seguinte questão: em que medida, na percepção dos gestores, as práticas de governança adotadas na Secretaria das

Finanças do município de Fortaleza estão em consonância com os princípios, conceitos e pressupostos da Governança Pública?

O estudo partiu da seguinte hipótese, a qual se procurou demonstrar: a Secretaria das Finanças do Município de Fortaleza adota em sua gestão algumas práticas de Governança, no entanto, de forma intuitiva, sendo necessário instrumentalizá-las para um melhor desempenho em suas atividades.

Diante do exposto, o trabalho tem como objetivo geral analisar a percepção dos ocupantes de cargos da alta administração sobre as práticas de governança pública adotadas pela Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza, sob a ótica dos princípios, conceitos e pressupostos da boa governança, recomendados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Como objetivos específicos, o estudo almejou:

- Levantar, por meio da aplicação de questionário, a percepção dos gestores acerca das práticas de governança adotadas no âmbito da Secretaria das Finanças;
- Analisar, com base no referencial teórico pesquisado, em que medida as práticas de governança adotadas estão de acordo com os conceitos e princípios de governança aplicados à administração pública;
- Mensurar o nível de aderência das práticas identificadas na gestão da Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza com aqueles recomendados pelo TCU.

A relevância da pesquisa surge ao se considerar que a aplicação das práticas de Governança na Administração Pública pode levar a melhoria no atendimento aos interesses da sociedade. Nesse sentido, os organismos de controle da administração pública avaliam os órgãos e instituições governamentais quanto à regularidade de suas práticas de governança.

O desenvolvimento deste trabalho justifica-se por sua provável contribuição na avaliação das práticas de Governança nas esferas Municipais, pois o tema tem sido diversas vezes abordado em esferas governamentais macro, administração federal.

Dessa forma, o interesse de estudo acerca do Município de Fortaleza, reside no fato da necessidade de melhorias na gestão municipal, considerando seu papel nas realizações das políticas públicas locais, e prestação de serviços diretos aos cidadãos, e a Secretaria das Finanças do município possuir papel estratégico na administração, por meio da arrecadação de grande parte dos recursos necessários para realizar tais políticas.

O presente estudo está disposto em cinco seções, sendo a primeira seção referente à introdução, onde se apresenta a contextualização, a motivação, a justificativa e os objetivos do trabalho. A segunda seção trata da revisão bibliográfica, trazendo os principais conceitos

sobre o tema do trabalho. A terceira seção apresenta a metodologia de pesquisa adotada neste estudo, enquanto a quarta seção trata dos resultados e discussões oriundos desta pesquisa. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais sobre o trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os paradigmas relacionados à administração pública têm mudado no decorrer dos tempos, evoluindo da Administração Patrimonial, do início e meados do século passado, passando pela Administração Burocrática, e pela Nova Gestão Pública (NGP), que reinou quase absoluta nas décadas 1980/1990, e culminando, marcadamente a partir do final do século passado, com a Governança Pública, com foco na colaboração e na coordenação dos entes públicos e destes com a sociedade civil (NEVES et al., 2017).

Ainda segundo o autor, torna-se importante frisar que esta evolução se deu de maneira sobreposta, com avanços e retrocessos em movimento pendular, sendo que vários conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de administração pública foram implementados, transformados, consolidados e até mesmo abandonados ao longo da evolução dos referidos paradigmas.

Para Campante (2003), o modelo patrimonial de administração pública sugere respeito filial, dirigido ao chefe de uma comunidade doméstica (o patriarca) ou ao soberano.

Pautado numa dominação social, em que a reverência ao soberano garante a legitimidade das regras instituídas por ele, prevalece o exercício pessoal e arbitrário do poder, com relações de reciprocidade que se baseiam no costume, e não na lei (SANABIO, 2013).

Convém lembrar que um traço marcante do patrimonialismo fora a ineficiência governamental, caracterizado pelo caráter personalista do poder, pela falta de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência intrínseca à corrupção por parte do quadro administrativo (CAMPANTE, 2003).

Neste mesmo sentido, Neves et al. (2017) nos explica que a Administração Pública Patrimonial tem o soberano como sua figura central e, portanto, o aparelho estatal existe para atender às suas necessidades, sendo os servidores públicos escolhidos não por suas habilidades técnicas e competências, mas por afinidade e amizade, e portanto, fiéis e submissos à autoridade que os escolheu. Desta forma, inexistiam padrões ou regras explícitas para a tomada e o controle das decisões, ou métodos e critérios claros para o exercício das práticas gerenciais, operacionais e administrativas.

Em virtude das distorções e excessos praticados sob o amparo do modelo da Administração Pública Patrimonial, revelando uma atuação prejudicial aos interesses gerais da sociedade, emerge e se consolida a Administração Burocrática, inspirada no paradigma da burocracia weberiana, e que se caracteriza pela prestação dos serviços com plena vinculação às

normas e regras preestabelecidas, além da seleção e promoção dos funcionários por méritos e protegidos de pressões políticas e sociais, voltados apenas para o atendimento aos interesses gerais (NEVES et al., 2017).

Na concepção de Sanabio (2013), o modelo burocrático teve como pilares alguns pressupostos, sociais e econômicos. O primeiro está vinculado ao provimento financeiro dos funcionários, desencorajando a busca por outras formas de remuneração derivadas do cargo. O crescimento quantitativo e a ampliação qualitativa das tarefas da administração também contribuíram para a sedimentação da administração burocrática. Contudo, segundo o autor, a razão fundamental para o seu avanço foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de gestão. O último ponto que a viabilizou foi a igualdade política e jurídica dos cidadãos nas democracias de massa, promovendo a submissão de todos às regras impessoais.

No Brasil, o modelo burocrático da Administração Pública surge, segundo Sousa (2015, p.29 apud CASTRO,2016), “em concomitância ao surgimento do Estado liberal, como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo”.

Em decorrência de quatro fatores, quais sejam: (a) da incapacidade de mudança e adaptação da gestão burocrática; (b) da crise financeiro-fiscal que se abateu em quase todo o mundo, a partir da década de 1970, dificultando a capacidade dos Estados de promover o bem-estar social e/ou o desenvolvimento econômico dos países; (c) da concentração e predominância, nos principais centros de poder mundiais, de uma ideologia com fortes características neoliberais e privatistas; e (d) do fortalecimento da globalização levando ao enfraquecimento do poder e controle dos governos e dos próprios Estados nacionais, o mundo observou e vivenciou, no decorrer dos anos 1980 e 1990, um profundo e amplo processo de modernização da administração pública e de reforma do Estado, baseado em um modelo que ficou conhecido como a Nova Gestão Pública (NGP) – New Public Management (NPM) (ABRUCION, 1997 apud NEVES et al., 2017).

Desta forma, Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013) caracterizam a Nova Gestão Pública como uma visão moderna da administração pública, pautada nos modelos de gestão aplicados na iniciativa privada, se utilizando de conceitos como gestão estratégica e empreendedorismo.

A Nova Gestão Pública (NGP) objetivava fazer a Administração Pública operar nos moldes de uma empresa privada, com eficiência, redução de custos e obtendo uma maior eficácia na prestação de serviços. Além disso, a NGP propunha um Estado menor e com menos funções. Nesse sentido, a Administração Pública deveria apenas gerenciar os serviços, e não mais executá-los. Somente ficaria a cargo do Estado as funções exclusivas, essenciais e

inapropriadas à execução de terceiros. O foco da NGP estava no cliente, equiparado ao cidadão, no gestor, que teria maior autonomia e flexibilidade, no resultado, com metas e indicadores de desempenho, e foco no desempenho (MOTTA, 2013).

Por sua vez, Neves et al. (2017) destaca que, não obstante a diversidade e variedade das experiências mundiais em Nova Gestão Pública, a “orientação para resultados” é premissa presente em praticamente todas elas, se caracterizando como uma das suas maiores contribuições à administração pública.

Entretanto, a partir do final dos anos 1990 o paradigma de reforma administrativa do Estado é marcado por um novo desafio e uma acentuada mudança. Motivado pela fragmentação da estrutura e do planejamento da administração pública em função da aplicação da Nova Gestão Pública, aliado ao aumento da complexidade e incerteza associados aos desafios e problemas típicos da sociedade moderna, provocam a perda de coordenação e controle do Estado sobre a execução e os resultados das políticas e ações do Governo na formulação e implantação de políticas públicas (NEVES et al., 2017).

Surge então o modelo denominado Governança Pública que, por sua vez, traz uma nova perspectiva ao focar não somente nos resultados oferecidos à sociedade, como se propunha a Nova Gestão Pública, mas focar também nos meios com que estes resultados são alcançados, anulando o significado de “os fins justificam os meios”. Na Governança Pública, a maneira como as decisões são tomadas ou os meios e processos pelos quais diferentes partes interessadas interagem também são vistos como tendo uma grande importância em si mesmos, independente das saídas ou resultados alcançados (BOVAIRD; LÖFFLER, 2009 apud CASTRO, 2016).

Uma clara distinção entre a Governança Pública e os outros modelos, no que se refere ao tratamento do cidadão, nos é apresentado por Secchi (2009), ao afirmar que no modelo burocrático o cidadão é visto meramente como usuário dos serviços públicos, e no modelo gerencialista, como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Entretanto, sob a ótica da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são parceiros ou stakeholders, “com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, p. 363).

A Governança, portanto, configura-se pela adoção de boas práticas, consubstanciadas em princípios, que assegurem equilíbrio entre os interesses das diferentes partes que, no caso do setor público, inclui a sociedade e os seus representantes, o parlamento, as associações civis, o mercado, os órgãos reguladores e de controle, dentre outros (CARVALHO NETO e SILVA, 2009).

Da mesma forma, Governança no Setor Público pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014).

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01 de 2016, define Governança como uma combinação de processos e estruturas implantadas pela Alta Administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2014), Governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Alinhado ao conceito de Governança no setor público, diversas ações têm sido implementadas no sentido de inserir a prática da boa Governança na Administração Pública. Os órgãos de controle têm direcionado para a adoção de um sistema de gestão que contemple a gestão de riscos, o controle interno e a Governança.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 821/2014 – Plenário ressaltou a importância do Gerenciamento de Riscos e dos Controles na Administração Pública, alinhados à prática da Governança, enfatizando a responsabilidade dos órgãos em adotar medidas que promovam o aperfeiçoamento desse processo.

O Referencial básico de governança, do Tribunal de Contas da União, traz como funções da boa governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a

transparência.

O TCU (2014), ressalta ainda que a Governança no Setor Público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

O órgão acrescenta ainda que o sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle. A liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança. Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2014).

Com o objetivo de estabelecer um sistema integrado, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, além de definir os conceitos de Governança, elenca os princípios que deverão ser seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal:

- I – liderança: deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados;
- II – integridade: tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;

III – responsabilidade: diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade;

IV – compromisso: dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança;

V – transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades; e

VI – *Accountability*: obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

O texto da IN ressalta ainda, que para uma efetiva Governança, os princípios devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, sendo compreendidos por todos na organização. Os agentes da governança de órgãos e entidades, em observância a tais princípios, devem contribuir para aumentar a confiança na forma como são geridas as organizações públicas e os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade.

Essa contribuição, de acordo com Carvalho Neto e Silva (2009), será tanto mais efetiva quanto melhor for a qualidade dos instrumentos e mecanismos de governança institucional arregimentados e mantidos pelos agentes responsáveis pela coisa pública. Boas estruturas de gestão de riscos e controles internos são essenciais para uma organização bem administrada, e esses três elementos são pré-requisitos para uma adequada Governança.

3 METODOLOGIA

Este capítulo se propõe a descrever os aspectos metodológicos da pesquisa, enfatizando o tipo de pesquisa, a abordagem do problema, os instrumentos de obtenção e forma de análise dos dados, visando atingir os objetivos propostos e responder a questão problema do presente estudo.

O presente trabalho segue a proposta de Vergara (2009), na qual as pesquisas são classificadas quanto aos fins e quanto aos meios.

No tocante aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, utilizando-se ainda da observação direta extensiva. Exploratória, pois busca proporcionar mais conhecimento acerca do assunto. Descritiva, pois pretende diagnosticar as práticas de boa governança para o setor público que são exercidas pela Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin), considerando os aspectos de liderança, estratégia e controle. Direta extensiva pois, segundo Marconi e Lakatos (2008), a observação direta extensiva é realizada com a utilização de questionário ou de formulário de medidas de opinião e atitudes.

Quanto aos meios de investigação, subdivide-se em pesquisa bibliográfica, investigação documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica, segundo Vergara (2009), refere-se a um estudo sistematizado desenvolvido com base em material acessível ao público em geral, como livros, revistas, redes eletrônicas e jornais.

Por investigação documental entende-se a análise de documentos administrativos elaborados pelo órgão, sendo fundamental para se obter informações referentes à sua estrutura, organização, cargos e processos internos. Se a análise documental disponibiliza uma determinada informação, não é preciso se preocupar em obtê-la de outra forma. Outro fator relevante da consulta a fontes documentais é completar dados obtidos através de outros métodos de coleta de dados, e ainda, podem corroborar com essas informações (GIL, 2009).

O estudo de caso, na concepção de Yin (2001), trata-se de uma investigação empírica que busca investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto na vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, periódicos, teses e artigos disponibilizados nas bibliotecas online. Nessa etapa, conceitos e orientações sobre boas práticas de governança no setor público puderam ser identificados, servindo de sustento para a teoria apresentada. Sítios de internet de organizações nacionais que apresentam códigos de boas práticas de governança também foram consultados, em especial o Referencial básico de

governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A pesquisa documental se deu nos arquivos da Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin), buscando regulamentos internos, instruções normativas, portarias, manuais, planos de atuação, relatórios, entre outros, que viriam a contribuir para demonstrar quais as práticas de governança que a Sefin executa.

Na realização deste trabalho, utilizou-se o método de abordagem qualitativa, onde permitiu-se analisar a trajetória de implantação da política de governança no âmbito da Sefin e a percepção da alta administração quanto à implementação destas práticas. Por meio dos questionários e relatórios de gestão, foi possível mensurar os níveis de aderência quanto às práticas recomendadas pelo TCU.

Optou-se por estudar a percepção dos condutores da gestão a nível municipal, por acreditar-se serem os responsáveis pela viabilização do processo de implantação da governança pública, sendo, portanto, a população alvo dessa pesquisa.

A Coleta dos dados se deu por meio da aplicação de questionário (survey). Martins e Theóphilo (2007) e Marconi e Lakatos (2008) orientam que a sua aplicação seja feita sem a presença do pesquisador, podendo ser administrado remotamente. Desta forma, o questionário foi administrado por meio eletrônico a partir da ferramenta de formulário online gratuita disponível na world wide web (Google docs – formulário online).

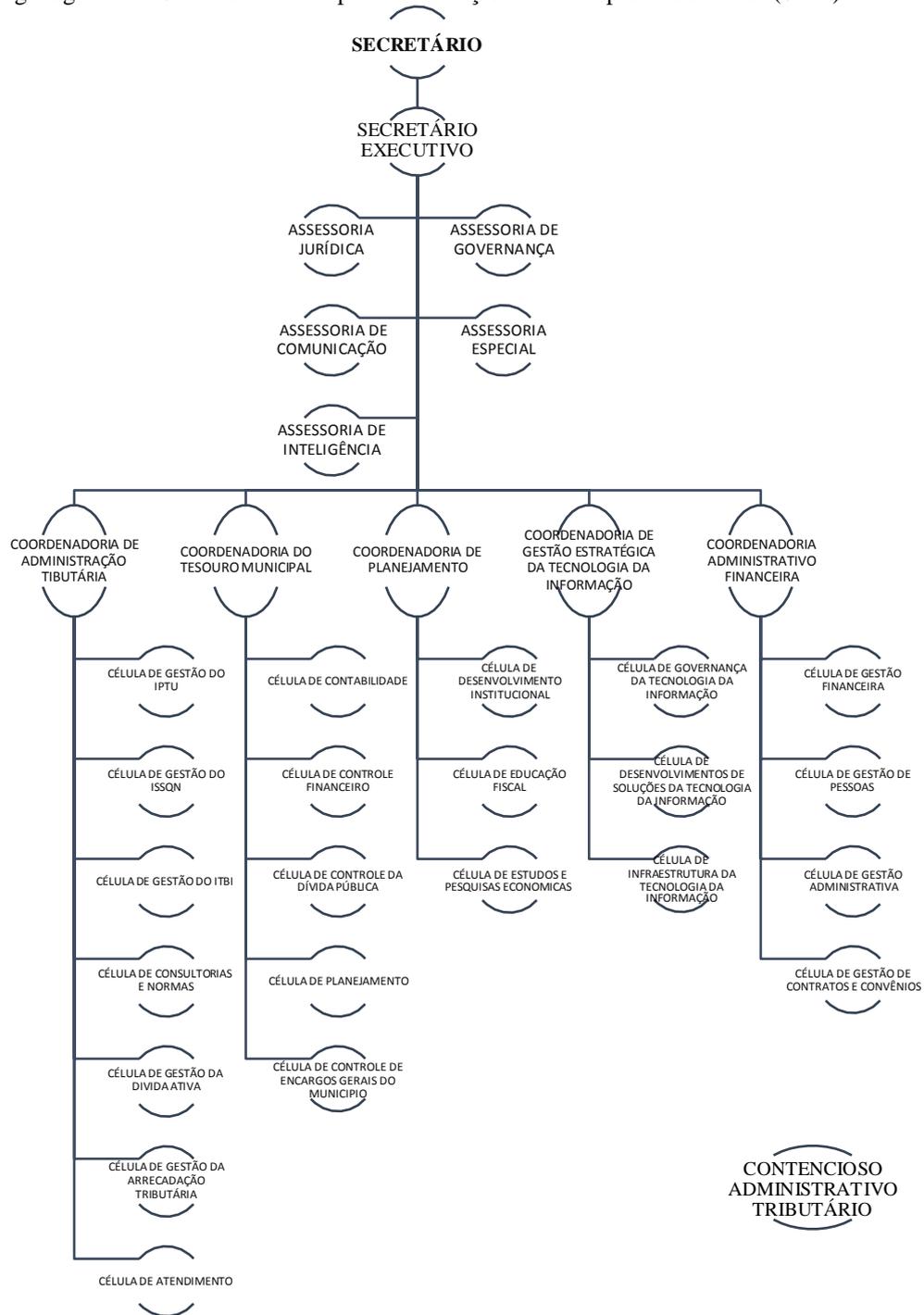
Buscando alcançar os objetivos desta pesquisa, foi aplicado um questionário que teve como base os princípios de boas práticas de governança elencados no Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, de publicação do Tribunal de Contas da União (TCU).

As questões, em número de 22 (vinte e duas) foram elaboradas tendo por base o citado referencial, e abrangendo cada um dos componentes dos mecanismos de governança sugeridos, quais sejam, liderança, estratégia e controle.

Para isso, utilizou-se uma escala Likert, onde as notas variavam de 1 a 5, indicando as percepções dos participantes da pesquisa: 1 (discorda fortemente); 2 (discorda); 3 (sem opinião); 4 (concorda); 5 (concorda fortemente).

Os questionários foram submetidos a 35 (trinta e cinco) titulares de cargos de gestão da Sefin, tendo sido obtido 30 respostas, totalizando 85,71% da população, distribuídos segundo o organograma abaixo:

Figura 1: Organograma da Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin)



Fonte: SEFIN (2015)

Os entrevistados indicaram, então, seu grau de percepção acerca do nível de aderência da Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin) com foco nos princípios apresentados.

Para aumentar a taxa de respondentes foi estabelecido contato pessoal, via e-mail e telefônico com os gestores, reforçando a importância da pesquisa.

4 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

A Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin) constitui órgão da administração direta municipal, voltada para o planejamento, execução e controle das atividades financeiras do município, em suas vertentes tributária e orçamentária. Entre outras funções é responsável por dirigir, orientar e coordenar as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização e controle dos tributos e demais rendas do Erário municipal; manter e administrar o cadastro imobiliário do município; executar atividades de registro e controle da dívida pública municipal; proporcionar apoio técnico e administrativo ao Contencioso administrativo tributário do município, além de atuar na gestão fiscal e de resultados do município.

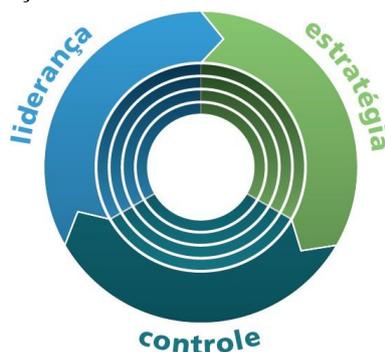
Tem, dentre seus valores, o de realizar a justiça fiscal na arrecadação dos tributos, e ter zelo na aplicação das receitas, bem como ética no trato da coisa pública.

Tendo em vista a modernização da estrutura organizacional, em busca de melhorar a capacidade da Sefin em entregar uma melhor qualidade nos serviços prestados à sociedade, fora instituída a Assessoria de Governança (ASGOV), com a missão de apoiar o comitê executivo do órgão em tornar efetivas as boas práticas de governança na avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho da gestão na Sefin.

Traz como atribuições, dentre outras, o papel de assessorar o Secretário Municipal das Finanças nas questões relacionadas a governança; orientar a divulgação do modelo de governança na Sefin; tornar efetivas as ações que melhorem continuamente a aplicação dos princípios da boa governança; divulgar e incentivar a observância do código de Ética, bem como acompanhar e monitorar as demandas, sugestões e reclamações acerca dos serviços prestados pela Sefin.

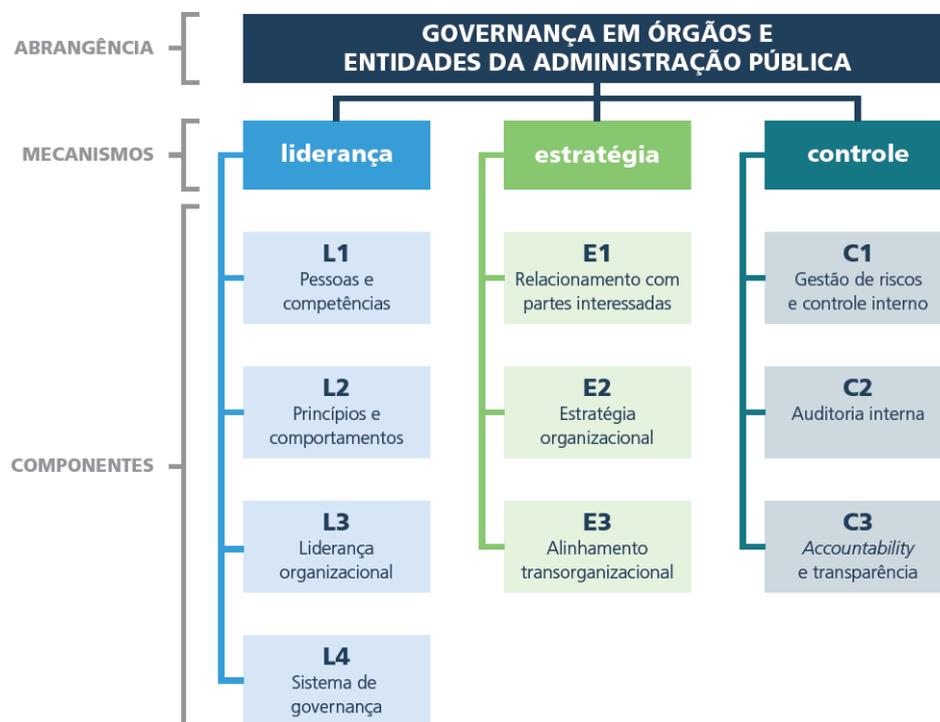
Desta maneira, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle.

Figura 2: Mecanismos de Governança



Por sua vez, cada mecanismo está subdividido em componentes e, dentro de cada um deles, são listadas práticas que o TCU entende serem necessárias para a boa governança no setor público. Importante pontuar que tais práticas e mecanismos referem-se à macrodimensão de governança proposta pelo TCU em seu referencial teórico básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, conforme apresentado na Figura 2 abaixo. O citado referencial reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Figura 3: Componentes dos Mecanismos de Governança



Fonte: TCU (2014)

Partindo desta premissa, as questões elaboradas foram voltadas para refletir cada um dos componentes propostos, buscando desta forma captar a percepção dos gestores acerca da implantação destes mecanismos na estrutura organizacional da Sefin, seguindo as orientações dadas pelo referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, do Tribunal de Contas da União (TCU). Os componentes alinhamento transorganizacional e auditoria interna não estão contemplados na presente pesquisa.

A seguir, são elencados os resultados obtidos por meio da aplicação do questionário, indicando o nível de adesão dos participantes da pesquisa a cada princípio apresentado no estudo.

4.1 Análise do Mecanismo Liderança

O aspecto Liderança está associado ao conjunto de práticas, quer sejam de natureza humana ou comportamental, que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Assim sendo, a ocupação dos principais cargos da instituição e a liderança dos processos de trabalho devem se dar por pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas.

Os resultados obtidos pela aplicação do questionário mostram que, na dimensão liderança a Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza (Sefin) possui, na percepção dos gestores, um nível muito bom de práticas adotadas. Observa-se na Tabela 1, que das 10 (dez) práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão, 7 (sete) apresentam uma proporção maior de respostas nas alternativas de concordância (concordo e concordo fortemente), o que sugere que os gestores concordam com a existência destas práticas no ambiente da Sefin. Somente o questionamento de número 5 (cinco) apresentou uma proporção maior para as respostas de discordância. As assertivas 4 (quatro) e 10 (dez) apresentam elevada divergência entre os respondentes e/ou falta de opinião por parte dos mesmos.

Tabela 1 - Resultado do questionário para as práticas relativas ao mecanismo de LIDERANÇA

| LIDERANÇA | | | | | | |
|-----------|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| QUESTÃO | AFIRMATIVA | DF % | D % | SO % | C % | CF % |
| 01 | A estrutura interna de governança da Secretaria de Finanças do município de Fortaleza (Sefin) está definida. | 0,00% | 6,67% | 3,33% | 50,00% | 40,00% |
| 02 | As diretrizes de governança estão definidas e implantadas e há ampla divulgação para as partes interessadas. | 0,00% | 30,00% | 13,33% | 53,33% | 3,33% |
| 03 | Existe uma política de capacitação dos membros da alta administração. | 3,33% | 3,33% | 13,33% | 53,33% | 26,67% |
| 04 | O desempenho dos membros da alta administração é avaliado. | 10,00% | 30,00% | 30,00% | 30,00% | 0,00% |
| 05 | A organização dispõe de uma política de sucessão para ocupantes de cargos de gestão. | 33,33% | 30,00% | 33,33% | 3,33% | 0,00% |
| 06 | A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade. | 6,90% | 34,48% | 3,45% | 51,72% | 3,45% |
| 07 | A organização possui um código de ética. | 3,33% | 10,00% | 20,00% | 36,67% | 30,00% |
| 08 | É assegurado, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança, de avaliar, direcionar e monitorar a organização. | 0,00% | 13,33% | 30,00% | 43,33% | 13,33% |
| 09 | Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados. | 0,00% | 10,00% | 13,33% | 40,00% | 36,67% |
| 10 | As decisões críticas para a organização estão identificadas, e as funções a elas relacionadas estão segregadas, de modo que o poder para tais decisões não se concentre em uma única instância ou colaborador. | 3,33% | 33,33% | 16,67% | 43,33% | 3,33% |

DF - Discorda Fortemente; D - Discorda; SO - Sem Opinião; C - Concorda; CF - Concorda Fortemente

Fonte: Elaborada pelo autor

As primeiras duas práticas de governança abordadas no questionário tratam da implantação do sistema de governança da organização e da sua divulgação para as partes interessadas para que estas conheçam e interajam com este sistema. A concordância quanto ao fato de estar definida a estrutura interna de governança na Sefin foi de 90%, tendo 50% dos gestores da instituição concordado e 20% concordado fortemente. Já no que se refere a implantação das diretrizes de governança e divulgação para as partes interessadas, o percentual de concordância passa a ser de 56,67%, entretanto, temos um percentual de 30% de discordância e 13,33% sem opinião acerca do tema (totalizando 43,33%). A alta proporção de discordância parcial e não conhecimento da questão pode ser explicada pela necessidade de maior divulgação para as partes interessadas.

A terceira, quarta e sexta prática da dimensão liderança tratam da adequada capacitação, estabelecimento de metas de desempenho e avaliação de desempenho dos membros da alta administração. No que se refere à política de capacitação dos membros da alta administração o resultado do questionário trouxe percentuais elevados (53,33% de concordo e 26,67% de concordo fortemente). O que se observou sobre a avaliação dos gestores foi uma forte assimetria nas respostas, com 30% de concordância, 40% de discordância e 30% de ausência de opinião. Igual assimetria foi observado quanto ao estabelecimento de metas de desempenho, onde houve concordância de 55,17% e discordância de 41,38% dos respondentes.

Já a quinta e oitava práticas levantadas no questionário envolve não apenas a capacidade das instâncias internas de governança, de avaliar, direcionar e monitorar a organização, como a política de sucessão para os cargos de gestão. Para a oitava afirmativa teve-se uma concordância de 56,67% (43,33% concorda e 13,33% concorda fortemente) e uma significativa parcela de não opinião (30% dos gestores). No entanto, para a política de sucessão para os ocupantes de cargos de gestão a percepção é de 63,33% de discordância, devendo-se ressaltar ainda um percentual, também elevado, de 33,33% de desconhecimento do tema.

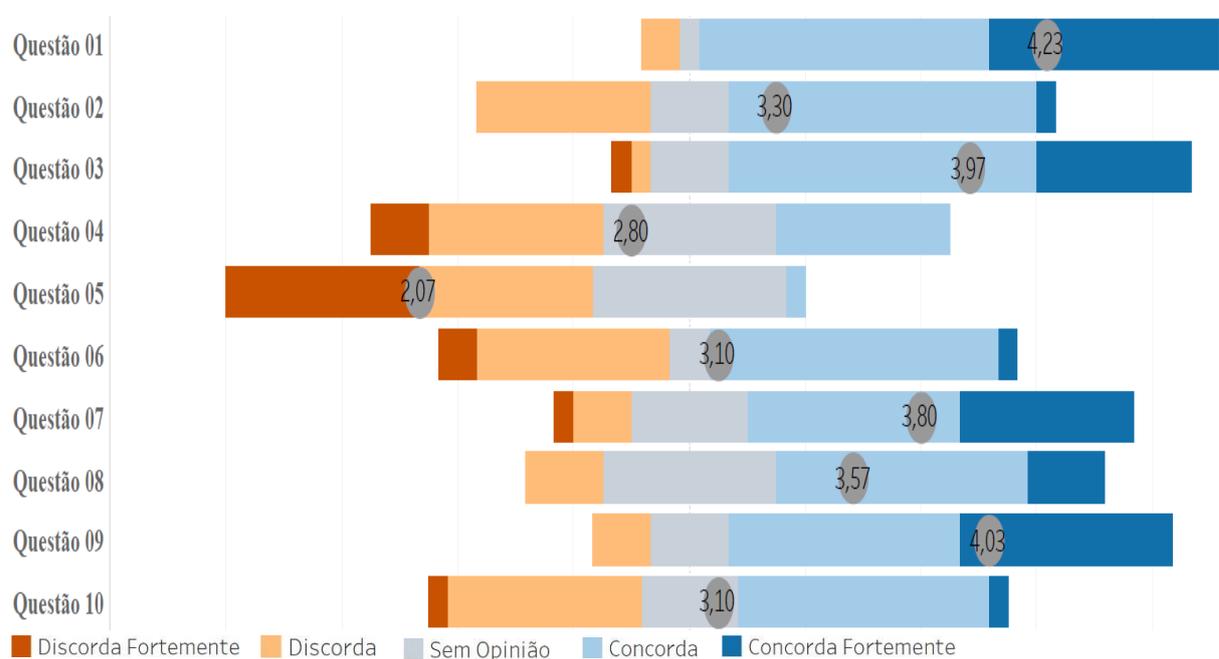
A sétima afirmativa aborda a existência de um código de ética na organização, tendo os resultados mostrado um percentual de 66,67% de concordância (sendo destes 36,67% de concordância e 30% de forte concordância) e, apesar de a organização já possuir um código de ética e este estar publicado, observa-se um percentual de 33,33% entre discordância ou não opinião sobre o tema. Já a nona prática desta dimensão, que visa aferir a percepção acerca da existência do regimento interno da Sefin, apresentou grau de concordância de elevados 76,67% dos gestores.

Por fim, a prática constante na décima afirmativa refere-se à existência de um balanceamento do poder e de segregação das funções críticas, de forma que as decisões críticas

para a organização estejam identificadas, e as funções a elas relacionadas segregadas, e ainda, que o poder para tais decisões não se concentre em uma única instância ou colaborador. O resultado do questionário apresentou, uma vez mais, divergência nas respostas dos gestores, com 46,67% de discordância quanto a sua existência e 36,67% de concordância, com 16,67% de abstenções quanto ao tema.

O gráfico 1 apresenta a distribuição das percepções dos gestores acerca de cada questão da dimensão Liderança¹, trazendo em seu corpo rotulações que representam a média amostral das questões.

Gráfico 1 – Escala Likert relativa ao mecanismo de LIDERANÇA



Fonte: Elaborado pelo autor

4.2 Análise do Mecanismo Estratégia

A dimensão estratégia está relacionada à forma e responsabilidade com que os gestores conduzem o processo necessário à boa governança, envolvendo aspectos como a escuta ativa das demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento

¹ O gráfico traz uma escala de cores que permite uma análise visual sobre as respostas dos gestores. Deve-se observar que quanto mais à esquerda mais avermelhado, e retratando uma maior discordância em relação ao tema e, por outro lado, quanto mais a direita, mais azulado, e demonstrando uma maior concordância.

de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Desta forma, um modelo de governança, no quesito estratégia, deve propiciar o equilíbrio entre as expectativas do contribuinte/sociedade, a responsabilidade e discricionariedade dos gestores e a necessidade da prestação de contas.

Os resultados obtidos em relação ao mecanismo estratégia se apresentaram, na percepção dos gestores, num nível bom de práticas adotadas. Extraí-se da Tabela 2, que das 6 (seis) práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão, 3 (três) apresentam uma proporção maior de respostas nas alternativas de concordância (concordo e concordo fortemente), o que sugere que os gestores percebem a existência destas práticas no ambiente da Sefin. Entretanto, as assertivas 11 (onze), 13 (treze) e 14 (quatorze) apresentam assimetria entre os respondentes quando se avalia os percentuais de concordância em contraponto aos percentuais discordantes e sem opinião, com forte divergência entre eles.

Tabela 2 - Resultado do questionário para as práticas relativas ao mecanismo de ESTRATÉGIA

| ESTRATÉGIA | | | | | | |
|------------|--|---------|--------|---------|--------|---------|
| QUESTÃO | AFIRMATIVA | DF % | D % | SO % | C % | CF % |
| 11 | As demandas e expectativas dos contribuintes/sociedade estão objetivamente identificadas, mapeadas e priorizadas. | 6,67% | 20,00% | 23,33% | 33,33% | 16,67% |
| 12 | A organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações relacionadas à sua área de atuação. | 3,33% | 10,00% | 6,67% | 63,33% | 16,67% |
| 13 | A satisfação dos contribuintes/sociedade com os produtos e serviços prestados pela Sefin é avaliada. | 3,33% | 30,00% | 20,00% | 36,67% | 10,00% |
| 14 | Estão implantados mecanismos de relacionamento com a mídia, com organizações de controle e outras organizações públicas e privadas. | 3,33% | 16,67% | 26,67% | 43,33% | 10,00% |
| 15 | A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas. | 0,00% | 0,00% | 3,33% | 23,33% | 73,33% |
| 16 | Os principais processos finalísticos de negócio estão mapeados (identificados/desenhados), dentro de um planejamento estratégico. | 0,00% | 16,67% | 6,67% | 40,00% | 36,67% |

DF - Discorda Fortemente; D - Discorda; SO - Sem Opinião; C - Concorda; CF - Concorda Fortemente

Fonte: Elaborada pelo autor

As primeiras três práticas de governança do questionário que tratam do mecanismo estratégia (afirmativas 11, 12 e 13) dizem respeito ao alinhamento entre a Sefin e os contribuintes/sociedade, se as demandas e expectativas destes últimos estão devidamente identificadas, mapeadas e priorizadas, se há um canal aberto para a troca de informações entre as partes, e se a satisfação/insatisfação com os produtos e serviços disponibilizados pela Sefin

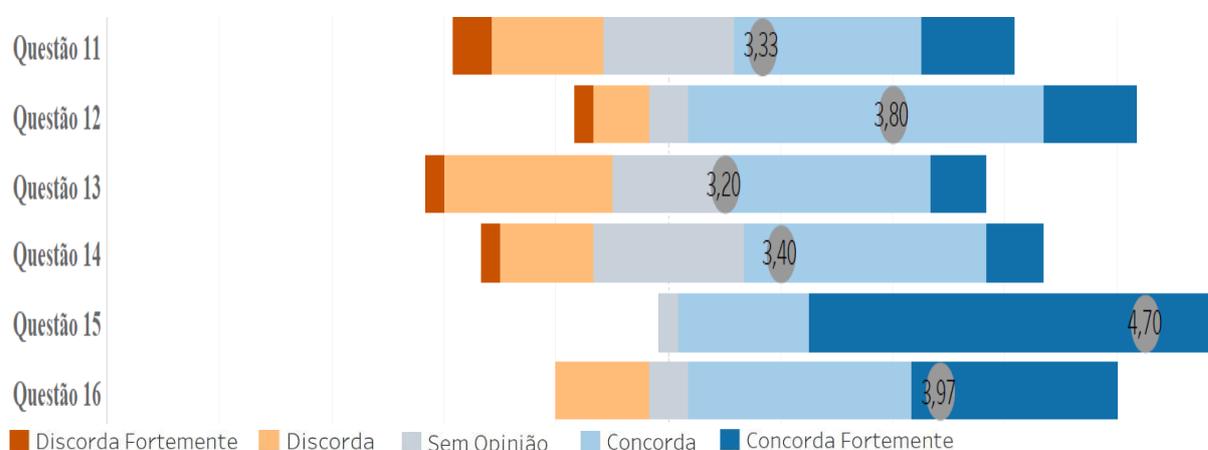
são avaliados. No que tange à atenção dispendida às demandas e expectativas dos contribuintes/sociedade, temos uma divergência posta, vez que 50% das resposta apontam para uma concordância, e na outra ponta temos 26,67% de discordância, que somados aos 23,33% de desconhecimento acerca do tema, totalizam também 50%. Por sua vez, no que se refere à percepção dos gestores quanto a disponibilização de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações, a concordância foi de 80% (63,33% de concordo e 16,67% de concordo fortemente). Já na afirmativa 13 temos uma nova divergência entre os gestores, com 33,33% discordando da existência desta prática, 46,67% concordando e 20% não opinando.

A décima quarta afirmativa, ainda referente ao mecanismo de estratégia, esta associada à relação da Sefin com a mídia, com organizações de controle e outras organizações públicas e privadas, tendo os resultados apontados para uma leve concordância, de 53,33% dos gestores.

A décima quinta e décima sexta práticas compõem a dimensão estratégia, mais especificamente a estratégia organizacional, em que o ente público, na busca pelo bem estar social procura atuar com eficiência, eficácia e efetividade e, para isso, importante se faz traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria. Nestes quesitos, a concordância prevaleceu, com 96,67% para a décima quinta afirmativa, e 76,67% para a décima sexta afirmativa.

O gráfico 2 traz a distribuição das percepções dos gestores acerca de cada questão da dimensão Estratégia, trazendo ainda rotulações que representam a sua média amostral.

Gráfico 2 – Escala Likert relativa ao mecanismo de ESTRATÉGIA



Fonte: Elaborado pelo autor

4.3 Análise do Mecanismo Controle

A dimensão Controle está associada à percepção, avaliação e tratamento dos riscos inerentes à execução dos processos na instituição. Torna-se conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e accountability, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Os resultados obtidos para o mecanismo controle apresentaram também um nível muito bom de práticas adotadas. A Tabela 3 apresenta o percentual encontrado para cada uma das afirmativas, evidenciando que das 6 (seis) práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão, 4 (quatro) apresentam uma proporção maior de respostas nas alternativas de concordância (concordo e concordo fortemente). É possível observar, por sua vez, que as afirmativas 19 (dezenove) e 22 (vinte e dois) também apresentam forte divergência entre os respondentes.

Tabela 3 - Resultado do questionário para as práticas relativas ao mecanismo de CONTROLE

| CONTROLE | | | | | | |
|----------|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| QUESTÃO | AFIRMATIVA | DF % | D % | SO % | C % | CF % |
| 17 | A organização dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar os trabalhos de controle interno. | 6,67% | 6,67% | 30,00% | 36,67% | 20,00% |
| 18 | Os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados. | 0,00% | 20,00% | 20,00% | 46,67% | 13,33% |
| 19 | Os riscos considerados críticos para a organização são avaliados e monitorados, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. | 3,33% | 40,00% | 16,67% | 36,67% | 3,33% |
| 20 | A organização define os critérios e limites para a abertura e divulgação de dados e acesso à informação por parte dos contribuintes/sociedade. | 10,00% | 10,00% | 13,33% | 56,67% | 10,00% |
| 21 | A organização dispõe de uma política de conscientização, treinamento e educação para seus colaboradores, no tocante a segurança da informação. | 0,00% | 13,33% | 20,00% | 53,33% | 13,33% |
| 22 | A organização mantém canais diretos (com a própria alta administração) para o recebimento de denúncias de indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. | 6,67% | 30,00% | 26,67% | 30,00% | 6,67% |

DF - Discorda Fortemente; D - Discorda; SO - Sem Opinião; C - Concorda; CF - Concorda Fortemente

Fonte: Elaborada pelo autor

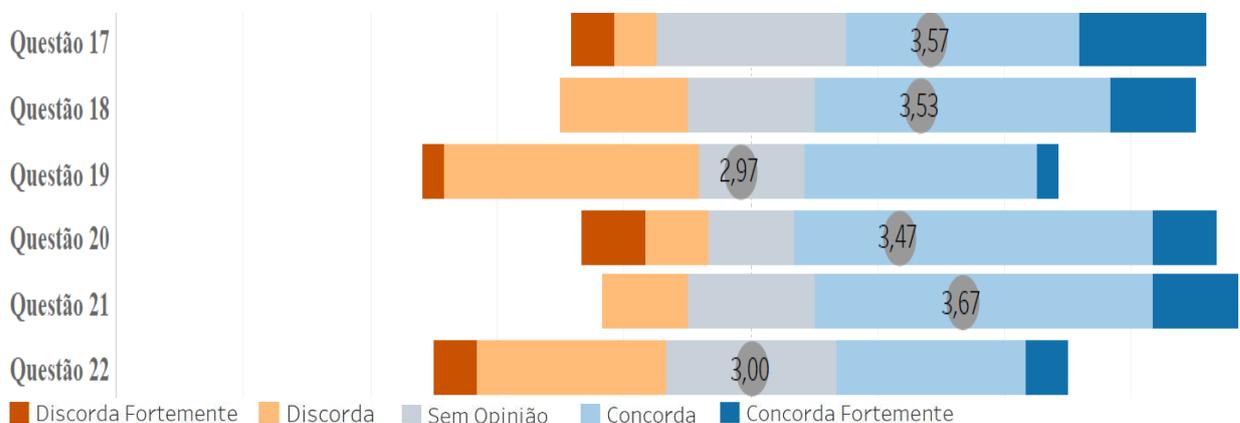
A décima sétima, décima oitava e décima nona práticas da dimensão controle abordam a existência de uma unidade de controle interno na estrutura organizacional da Sefin, bem como se os processos e riscos considerados críticos são identificados, avaliados e

monitorados. A afirmativa de existência de uma unidade de controle interno traz, na percepção dos gestores, uma concordância de 56,67%, sendo importante frisar o elevado percentual de desconhecimento, de 30%. Quanto à identificação dos processos considerados críticos a concordância segue elevada, com 46,67% dos gestores assinalando concordo e 13,33% concordando fortemente, totalizando 60% de concordância. Já com relação à avaliação e monitoramento dos riscos críticos, a percepção dos gestores se torna divergência, com 40% deles concordando e 43,33% discordando.

As afirmativas vigésima, vigésima primeira e vigésima segunda almejavam a percepção dos gestores acerca da prestação de contas de suas atuações e da transparência, envolvendo aqui a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização. Os resultados demonstram concordância de 66,67%, igualmente, para as afirmativas da vigésima e vigésima primeira questões, que tratam, respectivamente, da definição de critérios e limites para a abertura e divulgação de dados e acesso à informação por parte dos contribuintes/sociedade, e da existência de uma política de conscientização, treinamento e educação para seus colaboradores, no tocante a segurança da informação. Por sua vez, questionados se a organização mantém canais diretos (com a própria alta administração) para o recebimento de denúncias de indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação, os gestores divergiram, sendo que 26,67% não souberam opinar, 36,67% concordaram e igual percentual discordaram.

O gráfico 3 expõe, visualmente, a distribuição das percepções dos gestores acerca de cada questão da dimensão Controle, trazendo em seu corpo rotulações que representam a média amostral das questões.

Gráfico 3 – Escala Likert relativa ao mecanismo de CONTROLE



Fonte: Elaborado pelo autor

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade tem exigido de seus governantes melhores resultados na prestação dos serviços públicos. Desta forma, a Administração Pública se vê desafiada a ampliar sua capacidade de suprir respostas às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Os mecanismos ou boas práticas de governança voltados ao serviço público, se bem implementados, são ferramentas que garantem que as ações executadas pelos entes públicos se dê com eficiência e voltadas para o bem-estar e interesses da sociedade. Quanto maior for a capacidade de se avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, bem como melhor for a escolha dos condutores desta gestão, melhores serão os resultados.

A boa prática de governança adere princípios de equidade, legitimidade, responsabilidade, eficiência, probidade, ética, transparência e accountability como base da gestão pública.

Foi neste cenário de mudanças de paradigmas na Administração Pública, e reconhecimento da importância de uma gestão eficiente para o alcance dos objetivos institucionais, bem como as recomendações dos órgãos de controle, com o intuito de tornar a Administração Pública mais eficiente, que se buscou como objetivo geral, no presente estudo, a percepção dos ocupantes de cargos de gestão acerca das práticas de governança adotadas no âmbito da Secretaria das Finanças do município de Fortaleza (Sefin).

Neste sentido, foi submetido a 35 (trinta e cinco) titulares de cargos de gestão da Sefin um questionário em escala likert, indicando o grau de concordância para a adoção de boas práticas de governança agrupadas em 3 dimensões: liderança, estratégia e controle. Obteve-se 30 respostas, totalizando 85,71% da população.

No que se refere ao mecanismo Liderança, foi possível identificar que a Sefin possui, na percepção dos gestores, um nível muito bom de práticas adotadas, sendo que 7 das 10 práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão, apresentam uma proporção maior de concordância, o que sugere que os gestores concordam com a existência destas práticas no âmbito da Sefin.

Entretanto, ao serem questionados se a Sefin dispõe de uma política de sucessão para ocupantes de cargos de gestão, o resultado apresentou uma proporção maior de discordância (63,33%). Por sua vez, os questionamentos acerca do fato de o desempenho dos membros da alta administração ser avaliado e se as decisões críticas para a organização estão identificadas e segregadas, apresentaram divergência entre os respondentes e/ou falta de opinião

por parte dos mesmos, com percentuais de respostas divididos entre os que concordaram, discordaram e não opinaram, não podendo se aferir a implantação da prática na instituição.

Relativamente ao mecanismo Estratégia, os resultados obtidos se apresentaram, na percepção dos gestores, num bom nível de práticas adotadas, sendo que metade das 6 práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão apresentam uma proporção maior de concordância.

No pólo das concordâncias estão as assertivas de que a organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações; que a mesma executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas; e de que os principais processos finalísticos de negócio estão mapeados.

Por outro lado, as assertivas 11, 13 e 14 apresentam assimetria entre os respondentes quando se avalia os percentuais de concordância em contraponto aos percentuais discordantes e sem opinião, com forte divergência entre eles. Tais assertivas abordam, respectivamente, o fato das demandas e expectativas dos contribuintes/sociedade estarem objetivamente identificadas, mapeadas e priorizadas; da satisfação dos contribuintes/sociedade com os produtos e serviços prestados pela Sefin é avaliada; de estarem implantados mecanismos de relacionamento com a mídia, com organizações de controle e outras organizações públicas e privadas.

No tocante ao mecanismo Controle, evidenciou-se que o mesmo também apresentou um nível muito bom de práticas adotadas. Das 6 práticas recomendadas pelo TCU como indicativo de boa governança nesta dimensão, 4 delas apresentam uma proporção maior de concordância em suas respostas. Foi assim quando questionados se a organização dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar os trabalhos de controle interno; se os processos considerados críticos estão identificados; se a organização define os critérios e limites para a abertura e divulgação de dados e acesso à informação por parte dos contribuintes/sociedade; e se a organização dispõe de uma política de conscientização, treinamento e educação para seus colaboradores, no tocante a segurança da informação. É possível observar, por sua vez, que as afirmativas 19 e 22 desta dimensão apresentam forte divergência entre os respondentes.

O processo de implantação e divulgação das práticas de governança no âmbito interno da Sefin tem se mostrado consistente, com algumas lacunas a serem preenchidas, tanto no que se refere a construção do processo de internalização pessoal dos conceitos relacionados à boa governança, quanto a uma maior publicidade perante seus colaboradores, e aqui cabe

frisar, que não apenas nos níveis de gestão, mas a todos seus servidores. As divergências de respostas aos questionamentos postos, tornam claro o distanciamento do tema para alguns gestores.

Este estudo traz como limitação o fato de se ter utilizado exclusivamente o questionário para se analisar a percepção dos gestores quanto às práticas adotadas. Por se tratar de um fator subjetivo, os resultados podem não refletir com precisão a realidade vivenciada pela instituição em análise. Prova disso é a ocorrência de divergência entre os respondentes, em algumas questões, quanto ao percentual de concordância e discordância, dificultando a conclusão acerca do fato desta prática ser ou não adotada pela Sefin. O objetivo de se captar a percepção dos gestores foi suprido pela aplicação do questionário, ficando como sugestão para futuras pesquisas, o uso da entrevista de uma amostra de gestores, para tentar minimizar esta subjetividade, permitindo assim uma triangulação dos dados do questionários com as entrevistas e a análise documental.

Sendo assim, os resultados evidenciados nesta pesquisa visam contribuir para a identificação de pontos deficientes na governança pública da instituição. A instituição pode direcionar esforços para uma maior divulgação das práticas existentes, mas ainda não percebidas por seus gestores, bem como para a implementação ou melhoria das práticas deficitárias e ausentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de julho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 04 jul. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 mai.2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Instrução normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF, 10 mai. 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 08 mai.2018.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança 2014**. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663788.pdf>>. Acesso em 07 mai.2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Dados [online], Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CARVALHO NETO, Antonio Alves; SILVA, Lia de Castro. **Crerios Gerais de Controle Interno na Administrao Pblica**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos pas. Tribunal de Contas da Unio. Diretoria de Mtodos e Procedimentos de Controle. 2009. Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/institucional/controle-interno/informativos/tcu-estudo-de-controle-interno-um-estudo-dos-modelos-e-das-normas-disciplinadoras-em-diversos-paises/at_download/file>. Acesso em: 09 mai. 2018.

CASTRO, Carolina Jaber. **Anlise da aderncia dos relatrios de gesto s boas prticas de governana aplicadas ao setor pblico: um estudo em cinco universidades pblicas federais**. Dissertao (Mestrado em Sistema de Gesto) – Universidade Federal Fluminense. Escola de Engenharia, 2016. 145 f.

FORTALEZA. Secretaria Municipal das Finanas. **Decreto nº 13.624, de 10 de julho de 2015**. Altera a estrutura organizacional e a distribuio dos cargos em Comisso da Secretaria Municipal das Finanas (SEFIN). Dirio oficial do municpio nº 15.574. Fortaleza, CE, 29 jul. 2015. Disponível em: <<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/f87451c3-a7d1-4a59-86cf-54fd2fbfb549;1.1&numero=15574>>. Acesso em: 08 mai.2018.

_____. Secretaria Municipal das Finanças. **Decreto nº 13.810, de 13 de maio de 2016**. Aprova o Regulamento da _____ Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN). Diário oficial do município nº 15.775. Fortaleza, CE, 25 maio. 2016. Disponível em: <<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/14c54bf8-4d75-4467-b8de-be41ff8bc20f;1.1&numero=15775>>. Acesso em: 08 mai.2018.

_____. Secretaria Municipal das Finanças. **Portaria nº 044, de 2017**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Fazendário da Secretaria Municipal das Finanças. Diário oficial do município nº 16.094. Fortaleza, CE, 05 set. 2017. Disponível em: <<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/9750cd5f-1b9b-49f4-8e0d-0be31e86fbc5;1.0&numero=16094>>. Acesso em: 15 mai.2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico** – 6 ed. - São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Técnicas de pesquisa** – 7 ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. A. **Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 109-134, jul. 2010. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 10 mai.2018. doi:<https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>.

MELO, Diego Vieira de. **Governança em compras públicas**: um estudo em uma instituição de ensino superior. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. 2017. 91f. : il.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública introdução. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, jan/feb. 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 jun. 2018.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JÚNIOR, Avilton. **As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados**: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *In*: X Congresso COSAD de gestão pública. 2017, Brasília/DF. Painel 15/01. Disponível em <<http://consad.org.br/wp->

content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

OLIVEIRA, G. Antonio; CARVALHO, H. Alberton; CORRÊA, D. Parette. Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 6, p. 91-104, jan./mar. 2013 Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/256/713>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

SANABIO, Marcos Tanure, DOS SANTOS, Gilmar José, DAVID, Marcus Vinicius **Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão**. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. 246 p.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691/5274>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, 2013.

APÊNDICE A – Questionário sobre práticas de boa governança no setor público

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Este questionário é parte integrante de uma pesquisa sobre Governança no setor público, com estudo de caso na Secretaria Municipal das Finanças do município de Fortaleza, a ser apresentada como monografia, ao programa de pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

O objetivo da monografia é analisar, no âmbito da Sefin, as práticas de boa governança adotadas pela instituição, sob a ótica das recomendações estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Para o alcance do objetivo proposto, solicito-lhe o preenchimento do questionário em anexo, com intuito de identificar a percepção dos gestores sobre a adoção de práticas de governança na Sefin.

Informo ainda que os dados fornecidos terão seu sigilo individual assegurado, uma vez que nenhum respondente será identificado e a publicação das informações se dará de forma consolidada.

Antecipadamente agradeço sua contribuição, colocando-me desde já à sua disposição para eventuais esclarecimentos.

Contato do pesquisador:

Fernando Martins. (85) 99983.7511. fernando.martins@sefin.fortaleza.ce.gov.br

Instruções:

Você deve assinalar uma das opções propostas a seguir de acordo com sua percepção sobre o assunto:

| Discorda Fortemente | Discorda | Sem Opinião | Concorda | Concorda Fortemente |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

QUESTIONÁRIO SOBRE PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. A estrutura interna de governança da Secretaria de Finanças do município de Fortaleza (Sefin) está definida. | <input type="radio"/> |
| 2. As diretrizes de governança estão definidas e implantadas e há ampla divulgação para as partes interessadas. | <input type="radio"/> |
| 3. Existe uma política de capacitação dos membros da alta administração. | <input type="radio"/> |
| 4. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado. | <input type="radio"/> |
| 5. A organização dispõe de uma política de sucessão para ocupantes de cargos de gestão. | <input type="radio"/> |
| 6. A organização estabelece metas de desempenho individuais | <input type="radio"/> |

e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade.

7. A organização possui um código de ética.

8. É assegurado, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança, de avaliar, direcionar e monitorar a organização.

9. Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

10. As decisões críticas para a organização estão identificadas, e as funções a elas relacionadas estão segregadas, de modo que o poder para tais decisões não se concentre em uma única instância ou colaborador.

11. As demandas e expectativas dos contribuintes/sociedade estão objetivamente identificadas, mapeadas e priorizadas.

12. A organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações relacionadas à sua área de atuação.

13. A satisfação dos contribuintes/sociedade com os produtos e serviços prestados pela Sefin é avaliada.

14. Estão implantados mecanismos de relacionamento com a mídia, com organizações de controle e outras organizações públicas e privadas.

15. A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo

a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas.

16. Os principais processos finalísticos de negócio estão mapeados (identificados/desenhados), dentro de um planejamento estratégico.

17. A organização dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar os trabalhos de controle interno.

18. Os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados.

19. Os riscos considerados críticos para a organização são avaliados e monitorados, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.

20. A organização define os critérios e limites para a abertura e divulgação de dados e acesso à informação por parte dos contribuintes/sociedade.

21. A organização dispõe de uma política de conscientização, treinamento e educação para seus colaboradores, no tocante a segurança da informação.

22. A organização mantém canais diretos (com a própria alta administração) para o recebimento de denúncias de indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.