

(X) Graduação ( ) Pós-Graduação

## **MECANISMOS PARA EXERCÍCIO E CONTROLE DA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL – O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ-MS**

**João Victor Rodrigues Silva,  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul,  
Jv96rs@gmail.com**

**Caroline Gonçalves,  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul,  
goncalves.caroline@ufms.br**

**Fernando Thiago,  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul,  
fernando.t@ufms.br**

**Camila Cristina da Silva,  
Instituto Brasileiro de Governança Corporativa,  
milaacristina.ufscar@gmail.com**

### **RESUMO**

Em face do anseio e da necessidade de debate sobre governança pública, investigam-se no presente artigo os mecanismos para exercício e controle da governança pública municipal, a fim de identificar se as práticas de governança pública preconizadas pelo Referencial Básico do Tribunal de Contas da União estão sendo adotadas pela Prefeitura Municipal de Corumbá, selecionada como objeto deste estudo. Para tanto, mostrou-se necessário identificar os aspectos teóricos da governança pública em seu estado atual, conhecer os elementos que fundamentam a governança pública municipal por meio da legislação, decretos, princípios, diretrizes e boas práticas da governança pública federal e adaptar as premissas do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) para elaboração de questionário para autoavaliação das autarquias municipais, como instrumento de coleta de dados. Realizou-se, assim, uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa. Os resultados obtidos demonstraram a necessária evolução nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle, o que impõe a constatação de que as métricas de governança pública na Administração corumbaense evoluíram, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido em busca dos índices esperados pelo Tribunal de Contas da União.

**Palavras-chave:** governança, modelo de gestão, transparência, gestão pública, *accountability*.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo explora o tema da governança pública, mais especificamente na esfera municipal, contemplando o caso da Prefeitura Municipal da cidade de Corumbá, localizada no estado do Mato Grosso do Sul. Apesar de o tema ser considerado relativamente novo, buscaram-se os conceitos disponíveis na literatura para o embasamento do estudo que possibilitam vertentes para análise.

O cenário político administrativo nacional é marcado por desajustes da ordem de responsabilidade fiscal, social e política. No contexto fiscal, estados e municípios são cada dia mais pressionados para que haja redução de despesas e receitas maiores. Nesse sentido, gerenciar a dívida pública e honrar o pagamento de despesas básicas tem sido um grande desafio aos entes federados (LI, 2016).

O Governo Federal, visando fortalecer o sistema de governança das instituições públicas e a confiança entre as partes (sociedade), publicou em 22 de novembro de 2017 o decreto federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto possui seis princípios e onze diretrizes e apresenta mecanismos para o exercício da governança pública e práticas de acompanhamento.

Diante desse cenário, o presente estudo é orientado para a verificação da consecução das práticas de governança pública que vêm sendo executadas nas autarquias municipais brasileiras baseadas nos princípios e diretrizes estabelecidos no decreto federal, em específico no município de Corumbá, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, o qual possui população estimada de 111.435 habitantes (IBGE, 2019), e faz fronteira com a Bolívia e Paraguai.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### **Governança corporativa e governança pública**

Tendo a finalidade de fundamentar o referencial teórico do presente estudo, faz-se necessário aprofundar no conceito da palavra supramencionada: a governança propriamente dita.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015) a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações para as boas práticas, de maneira que os princípios nortes se transformem em recomendações diretas. Os princípios básicos são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade

corporativa. A governança, para o IBGC (2015), procurar alinhar os interesses entre os gestores e proprietários do capital.

Posteriormente, as preocupações com a transparência e a gestão democrática foram levadas à esfera pública, dando início aos conceitos de governança pública, que se estabeleceram principalmente por meio de leis federais. Segundo o Banco Mundial, a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos disponíveis, visando o desenvolvimento (WORLD BANK, 1994).

### **Governança Pública no Brasil**

O início da discussão sobre governança pública no Brasil é anterior aos conceitos preconizados no Decreto nº 9.203 de 2017. Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), seus princípios remetem a Emenda à Constituição de 1998 (EC), que inclui no art. 37 da Constituição Federal de 1998 o princípio da eficiência, de maneira a conter os resquícios patrimoniais e burocratas da Administração Pública Brasileira (BRASIL, 1988). No estado brasileiro, caracterizado por sua força normativa escrita, as premissas de governança pública têm maior poder quando escritas em forma de legislação. Entretanto, o fato de haver preceitos obrigatórios como a transparência e a sustentabilidade, não significa que esses fatores norteiem o comportamento da gestão pública.

### **A atuação do Tribunal de Contas da União**

O Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, é um órgão de controle externo, autônomo e com competências próprias, possuindo a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade (BRASIL, 1988).

O Tribunal de Contas da União, no intuito de melhorar a governança pública brasileira criou em 2013 um manual de boas práticas, denominado **Referencial Básico de Governança**, para ser utilizado como referencial básico de governança, a ser aplicado a órgãos e entidades da Administração Pública, disponível em seu Website, com a finalidade de apresentar mecanismos de **liderança, estratégia e controle** que devem ser postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com o objetivo de conduzir políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.

Em virtude do esforço pela implementação de uma gestão mais responsável. Em 2017, o Governo Federal, seguindo o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, que apresentava alto grau de eficiência, resolveu transformar o material em Decreto

Federal, o Decreto de nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança pública, seus princípios e diretrizes.

### **O Decreto Federal Nº 9.203/2017**

Em 2017 foi instituído o Decreto Federal Nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Decreto nº9.203 de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL,2017).

Este decreto possui seis princípios e onze diretrizes. Além disso apresenta mecanismos para o exercício da governança pública e práticas de acompanhamento.

### **Princípios**

O Decreto nº 9.203/2017 traz em sua redação alguns princípios fundamentais e as diretrizes da Governança Pública, foram estabelecidos com base em recomendações de renomados órgãos especializados no tema, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, os princípios fundamentais são seis: capacidade de resposta, I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.

### **Capacidade de resposta**

Segundo a Organização das Nações Unidas (*United Nations*, 2015, p.4). a capacidade de resposta é um dos principais fundamentos da governança e representa um caminho essencial para o desenvolvimento de um país.

A governança responsiva exige que os servidores públicos atuem além das ordens e sejam proativos. Para fortalecer a capacidade de resposta do serviço público, a capacitação em áreas como inovação, foco no cliente e no cidadão, liderando por meio de influência, colaboração, gerenciamento de projetos, gerenciamento financeiro e negociação, entre muitos outros, será necessária. Acima de tudo, é preciso incutir um firme compromisso de servir os cidadãos (United Nations, 2015, p. 37, tradução nossa).

### **Integridade**

O conceito de integridade está estritamente ligado ao combate da corrupção e por fortalecer os padrões morais, o ato de colocar os interesses coletivo a frente dos interesses pessoais, as boas práticas da Administração Pública.

A integridade deve ser entendida como o ato normativo de permitir que o “cidadão esteja no centro das decisões e da Administração Pública” (BRASIL, 2018). O ato de colocar o cidadão no centro da gestão pública, por ele e para ele são feitos os atos de gestão, evita uma necessária, mas dispendiosa luta contra a corrupção, quando o ente público tem conhecimento desse princípio, o próprio servidor coíbe a corrupção em seu trabalho.

### **Confiabilidade**

A confiabilidade representa a capacidade das entidades públicas de diminuir o risco e a incerteza ao cidadão nas esferas econômica, social e política. (OCDE, 2017c, p.24). A fidelidade as normas, regulamentos, leis existentes torna uma instituição mais confiável, com menos exposição a um eventual ambiente turbulento.

Uma boa governança é aquela capaz de prover aos cidadãos, dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (TCU, 2014).

### **Melhoria regulatória**

Em todo sistema política, a segurança jurídica é fundamental para se ter uma gestão transparente, coesa e focada no cidadão. A melhoria regulatória representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadão e partes diretamente interessadas ( EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Do referencial básico do Tribunal de Contas da União (TCU) são extraídas algumas premissas que norteiam a melhoria regulatória, tal qual a que afirma que a Administração Pública deve definir claramente normas, processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade (TCU, 2014).

### **Prestação de contas e Responsabilidade**

Um dos assuntos que tem ganhado importância e força no debate sobre a qualidade das instituições nas sociedades modernas é a prestação de contas e responsabilidade (do inglês, *accountability*).

Graciliano et al. (2009) traz o seguinte embasamento sobre a *accountability*:

A condição necessária para que a *accountability* ocorra é que, as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que todos (legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos) saibam se: os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos; os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados; e os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da



eficiência, da eficácia e da efetividade (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47)

A Organização das Nações Unidas (United Nations, 2014, p. 23, tradução nossa) defende que “a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as organizações públicas, sejam inclusivas, participativas e que prestem contas à população”.

### **Transparência**

A transparência é um conjunto de ferramentas que possibilitem que a Administração Pública divulgue seus atos, divulgando informações relevantes a sociedade. A transparência é um dos pilares da constituição de um governo aberto (*open government*).

A OCDE define governo aberto, como:

Uma cultura de governança centrada no cidadão que utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo (OCDE,2017).

Um governo aberto não é somente publicar as informações de seus atos, vai além, por si só a publicação de suas informações não é suficiente.

### **Mecanismos para o exercício da governança pública**

Para o exercício da governança pública, o decreto dispõe de três mecanismos, de acordo com o seu Art. 5º, liderança, estratégia e controle:

I - Liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação;

II - Estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

De acordo com o Art. 6º do Decreto Federal Nº 9.203/2017, “Caberá à alta

administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas neste Decreto”. Descreve-se em seu parágrafo único:

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o **caput** incluirão, no mínimo:

- I - formas de acompanhamento de resultados;
- II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e
- III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

### **A Prefeitura Municipal de Corumbá**

A Prefeitura Municipal de Corumbá é o órgão central da Administração Pública em Corumbá/MS, localizada na Avenida Gabriel Vandoni de Barros, nº1, bairro Dom Bosco, tem como chefe atual Sr. Marcelo Aguilar Iunes exercendo mandato eletivo entre 2017-2020, atualmente possui 13 (treze) secretarias e 8 (oito) agências e fundações que estão diretamente a Administração Municipal, por meio de Secretários(as) ou Diretores(as) Presidentes. Existem atualmente três tipos de servidores ativos, os efetivos, admitidos por meio de concurso público, os comissionados, admitidos a partir de indicação e posterior nomeação em Diário Oficial e os contratados, admitidos através de processo seletivo por prazo determinado.

A Lei Complementar nº 219/2017, estabelece a atual estrutura administrativa do Município de Corumbá, suas fundações, autarquias, agências e fundações.

Além de dispor sobre o organograma das unidades administrativas, dispõe sobre os deveres e competências de cada secretaria e ordenador de despesas, assim se dá a estruturação organizacional da Prefeitura Municipal de Corumbá, com um organograma bem definido é possível identificar, designar as funções dos servidores, qual sua área de atuação, seus direitos, deveres e identificar qual o nível do funcionário na hierarquia da instituição.

Importante salientar, que por meio da referida Lei Complementar, foi criada Controladoria-Geral do Município, órgão que tem como competências: fiscalizar, assessorar, inspecionar, avaliar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas e fomentar a transparência pública.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, a qual segundo Gil (2017) tem por finalidade identificar, descrever as características de um grupo, fenômeno ou experiência. Barros e Lehfeld (1990) mostram que na pesquisa descritiva ocorre a descrição

do objeto pela observação e pelo levantamento de dados ou, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Foi feito um estudo com abordagem quantitativa. A escolha por um levantamento de dados em estudo com a abordagem quantitativa foi eleita por permitir a descrição numérica de tendências, atitudes ou opiniões de uma população ao estudar uma amostra dela. A partir dos resultados da amostragem, o pesquisador generaliza ou faz alegações acerca da população (CRESWELL, 2007).

O método utilizado conta com levantamento bibliográfico e documental, observação e entrevistas. Para Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica procura a resolução de um problema por meio de referencial teórico publicado, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa traz subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica.

O estudo tem como base o Decreto Federal nº 9.203 de 2017 e o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2014, cujas premissas de mecanismos e práticas de governança foram adaptadas para gerar um questionário de investigação das práticas de governança pública municipal, conduzidas pela Prefeitura Municipal de Corumbá.

Tais mecanismos dividem-se em três: **1. Liderança** (Composta pelos componentes: L1 Pessoas e competências; L2 Princípios e comportamentos; L3 Liderança organizacional; L4 Sistema de governança) **2. Estratégia** (Composto pelos componentes: E1 Relacionamento com partes interessadas; E2 Estratégia organizacional E3 Alinhamento transorganizacional) e **3. Controle** (Composto pelos componentes C1 Gestão de riscos e controle interno; C2 Auditoria interna; C3 Accountability e transparência)

O estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Corumbá – MS. O questionário elaborado foi enviado via Google Forms®, composto por 32 questões embasado, portanto, no Referencial Básico da Governança Pública do Tribunal de Contas da União, e respondido por 20 entrevistados, representantes da alta gestão da Prefeitura.

A coleta de dados para o trabalho foi dividida em três partes: 1. Levantamento de dados documentais; 2. Entrevista com integrantes do CGI (Comitê de Governança Institucional) de Corumbá – MS e 3. Observações participantes do investigador

A forma de análise será a triangulação de dados, que segundo Denzin e Lincoln (2005) é a combinação de diferentes metodologias, para analisar o mesmo fenômeno, de



modo a consolidar a construção de teorias sociais. Trata-se de uma alternativa qualitativa para a validação de uma pesquisa que, ao utilizar múltiplos métodos de pesquisa, assegura a compreensão mais profunda do fenômeno investigado.

A verificação quanto à concordância ou discordância das questões se deu por meio de Média Ponderada (MP) das respostas. A quantidade de respostas no campo correspondente na escala é multiplicada pelo valor representado. O instrumento de coleta de dados utilizou-se de escala do tipo Likert, com cinco alternativas passíveis de escolha do respondente, onde o número 1, indica a assertiva “nunca”, o valor 2 corresponde a “raramente”, 3 significa “às vezes”, 4 corresponde a “frequentemente” e o valor 5 indica que “sempre” aquela assertiva ocorre na Administração Pública Corumbaense.

O questionário é dividido em três grandes áreas: Liderança, representado pela letra “L”, Estratégia, representada pela letra “E” e Controle, representado pela letra “C”. Essa divisão é feita com base no Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União e o objetivo é mensurar se as premissas e os mecanismos estabelecidos pelo TCU estão sendo cumpridos em Corumbá/MS.

A cargo de demonstrar os resultados obtidos, a tabela a seguir mostrará todas as questões e as afirmações contidas no escopo da pesquisa.

Quadro 1: Perguntas do questionário sobre Governança Pública Municipal

<b>Liderança</b>	
<b>L1. Pessoas e Competências</b>	
1.1	Na organização em que trabalho o processo de seleção dos membros do conselho de Administração (ou equivalente) e da alta gestão é estabelecido por competências e transparente.
1.2	Na organização em que trabalho existe adequada capacitação para os membros da alta gestão.
1.3	Na organização em que trabalho existe um sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
1.4	Na organização em que trabalho os bons profissionais são recompensados pelo seu bom trabalho.
<b>L2. Princípios e Comportamento</b>	
2.1	Na organização em que trabalho é adotado um código de ética e conduta que define padrões de comportamento na Administração.

2.2	Na organização em que trabalho são estabelecidos mecanismos de controle para evitar preconceito, conflito de interesses ou quaisquer coisas que influenciem as decisões da Administração.
2.3	Na organização em que trabalho os padrões de comportamento são baseados nos princípios constitucionais, legais e condizentes com o código de ética da profissão.
<b>L3. Liderança Organizacional</b>	
3.1	Na organização em que trabalho são feitas avaliações e o monitoramento de desempenho afim de se alcançar as metas organizacionais.
3.2	Na organização em que trabalho são feitas ações de controle interno para dirimir riscos decorrentes de atos praticados pelos servidores e definir metas de resultado para a Administração.
3.3	Na organização em que trabalho, há órgão competente capaz de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
3.4	Na organização em que trabalho o controle interno monitora e implementa práticas para diminuir os riscos e auxilia no alcance dos objetivos da Administração.
3.5	Na organização em que trabalho os trabalhos de auditoria e controle avaliam e, se necessário, adotam medidas cabíveis para eventuais desvios de conduta.
<b>L4. Sistema de Governança</b>	
4.1	Na organização em que trabalho, são estabelecidas instâncias internas de governança e apoio a tomada de decisão.
4.2	Na organização em que trabalhado há balanceamento de poder e separação de funções críticas para evitar conflito de interesses.
4.3	Na organização em que trabalho há sistema de governança implantado e é conhecido pelas partes interessadas.
<b>Estratégia</b>	
<b>E1. Relacionamento com partes interessadas</b>	
1.1	Na organização em que trabalho, os canais de comunicação são claros e efetivos, facilitando o acesso ao público-alvo.
1.2	Na organização em que trabalho, a sociedade e os usuários do sistema público participam na governança da organização.
1.3	Na organização em que trabalho, a relação entre mídia, auditores e outras organizações de controle é profissional e cordial.
	Na organização em que trabalho as decisões atendem ao maior número

1.4	possível de pessoas, de modo balanceado, sem permitir interesses de pessoas ou grupos.
<b>E2. Estratégia organizacional</b>	
2.1	Na organização em que trabalho, o modelo de gestão envolve todas as partes interessadas e trabalha com transparência.
2.2	Na organização em que trabalho, a missão, a visão e as estratégias da organização estão estabelecidas e claras.
2.3	Na organização em que trabalho, os indicadores e o desempenho da organização são monitorados e avaliados.
<b>E3. Alinhamento Transorganizacional</b>	
3.1	Na organização em que trabalho, são formuladas, implementadas e monitoradas, políticas com base na descentralização de poder.
<b>Controle</b>	
<b>C1. Gestão de Riscos e controle interno</b>	
1.1	Na organização em que trabalho, há sistema de gestão de riscos e controle interno.
1.2	Na organização em que trabalho, o sistema de gestão de riscos e controle interno é eficaz e contribui com o desempenho organizacional.
<b>C2. Auditoria Interna</b>	
2.1	Na organização em que trabalho, é estabelecido a auditoria interna.
2.2	Na organização em que trabalho, a auditoria interna é independente e eficiente.
2.3	Na organização em que trabalho, a auditoria interna adiciona valor à organização.
<b>C3. Accountability e transparência</b>	
3.1	Na organização em que trabalho, há normativas e jurisprudência a fim de dar transparência e publicidade da informação pelas partes interessadas.
3.2	Na organização em que trabalho, são publicados relatórios organizacionais e informações, prestando contas, de acordo com a legislação vigente e em conformidade com o princípio da <i>accountability</i> .
3.3	Na organização em que trabalho, é monitorado e avaliado a imagem da organização, bem como a satisfação dos envolvidos com os serviços sob responsabilidade da organização.

3.4	Na organização em que trabalho, são apurados os indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.
-----	---

## 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### Liderança

O primeiro mecanismo a ser discutido após a coleta de dados é o da liderança, que tem como seus componentes as subclasses: Pessoas e competências, Princípios e comportamentos, Liderança organizacional e Sistema de governança. Foi analisado o campo liderança como um todo e algumas afirmações específicas, que trazem consigo algum ponto de destaque ou ajudam a entender a conjuntura da governança em âmbito municipal.

A liderança possui 4 (quatro) subseções, representadas abaixo:

Liderança – MP = 3,64

L1 – Princípios e Competências – MP = 3,4

L2 - Princípios e Comportamentos – MP = 3,76

L3 - Liderança Organizacional – MP = 3,74

L4 - Sistemas de Governança – MP = 3,66

O fator L1 “**Pessoas e Competências**” apresenta como média o valor de **3,4**, o menor dentre os fatores desta categoria, significando que na empresa “Município de Corumbá” os respondentes são parcialmente satisfeitos com as ações do poder público municipal em relação a gestão de pessoas, valorização e capacitação dos funcionários.

Isto significa que há problemas na organização quanto a recompensa aos bons profissionais pelo seu bom trabalho, falta consolidar o estabelecimento de processo de seleção dos membros do conselho de Administração (ou equivalente) e da alta gestão por competências e transparente, bem como estabelecer o sistema de avaliação de desempenho e reforçar a capacitação.

O mecanismo L2 “**Princípios e Comportamento**” responsável por mensurar o nível de comprometimento da Administração Pública com os códigos de ética e o padrão de comportamento dos servidores ligados a gestão municipal, recebeu média 3,76. A maior dentre os 4 fatores da área de Liderança.

O mecanismo L3 trata sobre “**Liderança Organizacional**”, e obteve média 3,74. Foi possível constatar que os servidores da Alta Administração têm conhecimento e confiança no controle interno e nos órgãos de auditoria da Prefeitura.

O mecanismo L4 traz a discussão sobre “**Sistema de governança**”, obteve média 3,66 e teve respostas equilibradas sobre a existência de instâncias internas de governança e apoio a tomada de decisão, balanceamento entre poder e separação de funções críticas e implantação de sistema de governança.

Nesse ponto, já foi possível constatar a equivalência das MP das seções L1, L2, L3 e L4. Em todos os tópicos secundários da Liderança, a frequência média das respostas trouxe o valor médio entre “3” e “4”, revelando que o Poder Público Municipal procura dar atenção à Gestão de Pessoas (Pessoas e Competências), aos princípios e comportamento dos funcionários, as avaliações internas, mecanismos de controle interno e aos sistemas de governança, mas ainda pode ser incrementado.

### **Estratégia**

O mecanismo “Estratégia” foi simbolizado pela letra E, composto pelas subseções E1, E2 e E3, onde trouxe a luz discussões sobre eficiência dos canais de comunicação institucionais, relacionamento com o cidadão, transparência e descentralização de poder.

O mecanismo Estratégia teve como resultado a MP = 3,66, como mostrado abaixo:

Estratégia – MP = 3,66

E1 – Relacionamento com partes interessadas – MP = 3,72

E2 - Estratégia Organizacional – MP = 3,86

E3 - Alinhamento Transorganizacional – MP = 3,4

O mecanismo E2, intitulado como “Estratégia Organizacional” foi a subseção que teve o melhor desempenho entre todas contidas no estudo, com MP = **3,86**, tem o intuito de discutir sobre os modelos de gestão, transparência, monitoramento e avaliação de desempenho, focado na otimização do serviço público.

O resultado impulsionado, principalmente pela quantidade de marcações na alternativa “5” da escala nas proposições deste fator, indicam que na visão dos respondentes a Prefeitura Municipal de Corumbá trabalha com transparência o seu modelo de gestão, tendo clareza nas funções e atribuições de cada servidor em cada entidade pertencente ao município.

O referencial básico de governança pública do Tribunal de Contas da União traz como terceiro componente do mecanismo estratégia organizacional o “Alinhamento Transorganizacional”, simbolizado por E3, que apresentou média **3,4**, a menor desta área. Com apenas uma afirmativa, mas de vital importância para o exercício da boa governança. A arguição inferiu que não é sempre que a Alta Administração corumbaense formula,



implementa e monitora as políticas com base na descentralização. A média encontrada demonstrou a necessidade de discussão e ações com relação à descentralização de poder.

Por sua vez, o componente “E1” tem como título “**Relacionamento com partes interessadas**” foi responsável por levantar questões como a eficiência e facilidade no uso dos canais de comunicação, a importância da comunidade participativa, relação entre mídia e o poder público e se as decisões do erário atendem ao maior número de pessoas possível, de modo balanceado, e apresentou média **3,72**. É possível notar que há um esforço do órgão para que os canais de comunicação sejam claros e efetivos.

### **Controle**

O terceiro mecanismo proposto pelo referencial do Tribunal de Contas da União é o de controle, onde foram propostas 9 (nove) afirmações, divididas em três componentes, representados por C1, C2 e C3. O mecanismo intitulado “Controle” visou discutir sobre a gestão de riscos e controle interno, a eficácia da auditoria interna, *accountability* e transparência.

O esquema abaixo tem como razão mostrar a média de cada componente de “Controle”.

Controle – MP = 3,70

C1 – Gestão de riscos e controle interno – MP = 3,55

C2 - Auditoria Interna – MP = 3,70

C3 - *Accountability* e transparência – MP = 3,86

O primeiro componente “C1”, sobre Gestão de Riscos e controle interno, obteve a menor média da área, **3,55**. Possui duas sentenças, onde foi levantada a existência de sistema de gestão de riscos e controle interno, sua eficácia e contribuição com o desempenho organizacional, demonstrando que apesar de aparentemente existir o sistema, ele ainda precisa funcionar adequadamente na prefeitura.

O componente C2 teve por finalidade propor afirmações sobre Auditoria Interna, o valor, a independência e eficiência da auditoria interna do município. Obteve média **3,7**. Nesse ínterim infere-se, que a maioria dos entrevistados, conhecem os órgãos competentes para a realização de auditorias internas, mas, que às vezes, são feitas as auditorias e às vezes são eficientes.

O terceiro e último componente do mecanismo “Controle”, intitulado “*Accountability* e transparência”, foi simbolizado por C3, teve a maior média da área, **3,86**. Desse modo, a *accountability* e transparência se destacam como pontos positivos da Administração Pública

Municipal, principalmente no que tange aos relatórios organizacionais, prestação de contas, de acordo com as leis, de responsabilidade fiscal e de acesso à informação.

A média de cada seção está evidenciada abaixo:

Média dos mecanismos – MP = 3,66

Liderança – MP = 3,64

Estratégia – MP = 3,66

Controle – MP = 3,7

As médias de cada seção evidenciam que, dentre todos os mecanismos, o que apresentou a melhor avaliação foi “Controle”, com três componentes, C1 – “Gestão de riscos e controle interno”, C2 – “Auditoria Interna” e C3 – “*Accountability* e transparência”. Na avaliação dos servidores da empresa pública corumbaense, a MP total do estudo correspondeu a **3,66**, sintetizando que a grande maioria das afirmações ainda pode resultar em ações a serem incrementadas para melhoria do órgão público estudado.

## 5 CONCLUSÕES

A conclusão deste trabalho se divide em duas partes: (i) discussão sobre a ferramenta elaborada para coleta de dados; (ii) discussão sobre as observações do objeto de estudo.

Sobre a elaboração da ferramenta, a proposta aqui colocada de criação do questionário com base no manual do TCU reflete para o autor a inexistência de um mecanismo como esse capaz de avaliar o sistema de Liderança, Estratégia e Controle, para a boa governança do órgão público municipal, alinhados ao ensejo de todo o bom funcionamento do sistema público no país.

O formato elaborado com o uso da escala do tipo Likert para análise permite identificar o grau de concordância com os aspectos do ambiente de órgão público em que trabalham os respondentes e assim propor melhorias para as áreas pesquisadas.

No âmbito da Liderança, a avaliação é que no mecanismo “Pessoas e Competências”, a pesquisa obteve dados que mostram evolução em alguns componentes, porém há espaço para desenvolver políticas de valorização, capacitação e recompensa dos servidores públicos municipais, melhorando o sistema administrativo e promovendo uma boa governança municipal.

Analisando a seção “Princípios e Comportamento” como um todo, foi possível notar que a edilidade corumbaense tem cumprido com os princípios e normas comportamentais estabelecidas, seja pelo seu próprio código de ética, o estatuto do servidor, a Lei Complementar nº42/2000, ou pelos códigos de ética das profissões que compõe o quadro de

funcionários do Município. Outro ponto observado foi a divisão de opiniões sobre o preconceito e conflito de interesse na Administração Pública, mostrando que é necessária uma discussão pautada na erradicação do preconceito ou quaisquer conflitos de interesse existentes.

Pode-se dizer que os funcionários conhecem e confiam nos órgãos responsáveis pelas ações de controle interno e auditorias municipais, que são a Controladoria Geral do Município e a Auditoria Geral da Fazenda do Município. Há um caminho a ser trilhado em busca pela melhora do desempenho e a avaliação dos funcionários públicos municipais e, por consequência, otimizar recursos e fortalecer a instituição.

A análise do mecanismo “Liderança” foi que, ainda há um caminho a ser percorrido na busca da boa governança, em todos os campos. É necessário intensificar as ações no sentido de capacitar e valorizar os bons servidores, ponto onde a MP foi mais baixa, focar nas avaliações de desempenho e estruturar o sistema de governança municipal, são ações que elevariam os índices e trariam resultados positivos para a municipalidade.

A análise sobre a área de Estratégia estimou que o levantamento do tema por meio desse trabalho evidenciou a necessidade de futura discussão, discussão essa, a ser realizada por meio do Comitê de Governança Institucional, poderá trazer resultados de melhoria nesse sentido, em um futuro próximo, pois as métricas de avaliação de desempenho estão na pauta central desse Comitê, estabelecido por meio do Decreto Municipal nº2. 254 de 27 de fevereiro de 2020.

Ainda sobre o tema da Estratégia, a aparente necessidade de ainda se melhorar a discussão sobre políticas de descentralização do poder, é necessária para evitar possíveis conflitos de interesse e acúmulo de função, como também foi preconizado na estratégia de Liderança.

Sobre o Controle, o sistema de gestão de riscos e controle interno precisa ser mais conhecido entre os funcionários municipais, pois, há a Controladoria Geral do Município, estabelecida pela Lei Complementar nº 219/2017, órgão responsável e competente para gerir os riscos e o controle interno. A Prefeitura Municipal de Corumbá ainda tem um longo caminho e trabalho pela frente, para se alcançar um controle interno eficaz e promover a boa governança nesse sentido.

A conclusão dessa análise mostrou que a Prefeitura Municipal de Corumbá tem bastante a evoluir em termos de governança, mas foi possível observar pontos positivos na Administração Pública do município. Os canais de comunicação são claros e efetivos, o

modelo de gestão é conhecido pelos servidores e *accountability* são pontos de destaque positivo do estudo. Por outro lado, é necessária a discussão e ações no sentido de avaliar o desempenho dos servidores, principalmente em relação à valorização e capacitação dos servidores. O mecanismo “Pessoas e Competências” teve a menor MP da pesquisa, clarificando a necessidade de políticas internas no sentido de capacitar e valorizar o servidor.

Desta maneira, o estudo trouxe a reflexão sobre o atual estado da governança da Prefeitura Municipal de Corumbá/MS. É notória a necessidade de fomento à política da boa governança, apesar de alguns resultados mostrarem algum avanço no tema. Esse estudo se propôs a mensurar o nível de governança municipal, com base nas métricas do TCU, utilizadas em órgãos públicos federais. Os autores creem que a otimização desse instrumento e o uso como exemplo para a Administração Pública Municipal, o mote do estudo, viabiliza a aferição dos mecanismos de governança, com muito a crescer no debate sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, R. L. M.; GOVERNANÇA MUNICIPAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.3, n. 1, p. 12-24, jan./jul. 2018.
- ANDREW, S. A.; SHORT, J. E.; JUNG, K.; ARLIKATTI, S. Intergovernmental cooperation in the provision of public safety: monitoring mechanisms embedded in interlocal agreements. **Public Administration Review**, v.75, n.3, p401-410, 2015.
- BARROS, A. de J. P. de, LEHFELD, N. A. de S. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes,1990.
- BEVIR, M. **Governança Democrática: uma genealogia**. Rev. Sociol. Polit., v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>>. Acesso em 17 set 2020.
- BOCCATO, V. R. C. **Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação**. Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.
- BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. **Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil**. Revista do BNDES, Rio De Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, Dez. 2005.
- BOVAIRD, T. **Public Governance: balancing stakeholder power in a network Society**. International Review of Administration Sciences, v. 71,n. 2,p. 217-228,jun. 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>. Acesso em 30 abr 2020.

BRASIL, **Guia da Governança Pública**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em 02 mai 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília, 2014. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>> Acesso em 12 set 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rev. Adm. Pub., v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em 15 set 2020.

CRESWELL, JHON W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto / John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed,2007.**

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introduction: The discipline and practice of qualitative research.(Eds.)**. The Sage Handbook of qualitative research. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1 – 32.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap); ABRUCIO, F. L. **Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em 01 out 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation: delivering better results for a stronger union**. Bruxelas. European Commission, 14 Sept. 2016 ( Communication from the Commission). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>>. Acesso em 05 out 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

GRACILIANO, E. A.; MOREIRA FILHO, J. C.; NUNES, A. P.; PONTES, F. C. M.; ZAMPA, F. F. **Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das**



**Auditorias Operacionais do TCU.** Pensar Contábil. Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43-51, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/750/743>>. Acesso em 17 set 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Disponível em <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em 15 set 2020.

KISSLER, L. & HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2006

LAVILLE, C. ; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre : Artmed : Belo Horizonte: Editora UFMQ 1999. 339 p.

LÖFFLER, E. Governance: **Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung.(A nova geração de modernização estatal e administrativa)** Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>. Acesso em 18 set 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas.** 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas 2017.

MELO, MARCUS A. **O viés majoritário na política comparada. Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 22 nº63, p. 12-30, 2007.

MOREIRA, H. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**\Luiz Gonzaga Caleffe.-2.ed.-Rio de Janeiro:Lamparina,2008.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública.** Paris: OECD Publishing, 2017b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 03 jun 2020.

OCDE- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council of the OCDE on improving the quality of government regulation.** Paris: OCDE, 1995.

OCDE- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Trust and public policy: how better governance can help rebuild public**

trust. Paris: OECD Publishing, 2017c. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-publicpolicy\\_9789264268920-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-publicpolicy_9789264268920-en#page1)>. Acesso em 02 out 2020.

PAUL, Samuel. **Accountability in public services: exit, voice and control**. Country Economics Department. The World Bank, março 1991.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov/dez 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 02 out 2020.

RIBEIRO FILHO, W. F; VALADARES, J. L. **Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública**, The journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

SANTOS, C. S. D. **Introdução à gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública**. RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em 15 set 2020.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4.ed. London: Sage, 1991.

TEIXEIRA, A.; GOMES, R. **Governança Pública: uma revisão conceitual**. RSP, Brasília, p. 519-550, out-dez 2019. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325>>. Acesso em 10 set 2020.

THE UNITED NATIONS, **K Annan ‘Annual report of the Secretary-General on the Work of the Organization**. A/53/1 27 August 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/Report98/con98.htm>>. Acesso em 18 set 2020.

THE UNITED NATIONS. **The road to dignity by 2030. Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 agenda**. New York. United Nations, 2014.

THE UNITED NATIONS. **2015 World public sector report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>>.

WORLD BANK (WB). **Governance: The World Bank experience**. 1994. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>> Acesso em 01 out 2020

WORLD BANK (WB). **What is governance?** 2008. Disponível em <<http://worldbank.org/en/topic/governance>> Acesso em 20 set 2020.