



Universidad Internacional Tres Fronteras

Doutorado em Administração

**AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA
DE FOMENTO A ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS NO
TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO ALTO OESTE POTIGUAR**

Maria do Socorro Barbosa Guedes

Asunción - Paraguay
2015

**AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA
DE FOMENTO A ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS NO
TERRITÓRIO DA CIDADANIA
ALTO OESTE POTIGUAR**

MARIA DO SOCORRO BARBOSA GUEDES

Tese apresentada ao curso de Doutorado
em Administração de Empresas da Universidade
Internacional Três Fronteiras como requisito parcial
para a obtenção do título de doutora em
Administração de Empresas.
Orientador Prof. Dr. Sergio Henrique Arruda Cavalcante
Forte.

ASSUNÇÃO-PY

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Cynthia Rocha Brasil CRB3-983

G924a Guedes, Maria do Socorro Barbosa.

Avaliação das práticas de governança do programa de fomento a atividades produtivas rurais no território da cidadania Alto Oeste Potiguar. / Maria do Socorro Barbosa Guedes. Assunção, 2015.

152 f.: il.

Orientadora: Orientador Prof. Dr. Sergio Henrique Arruda Cavalcante Forte. (Doutorado em Administração de Empresas). Universidad Internacional Três Fronteiras (UNINTER). Assunção - Paraguay.

1. Governança no setor público. 2. Práticas de boa governança. 3. Índice de prática de governança. 4. Território de cidadania do Alto Oeste Potiguar. I. Título.

CDD 350.005

UNIVERSIDADE TRÊS FRONTEIRAS - UNINTER

AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA DE FOMENTO
A ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO
ALTO OESTE DE POTIGUAR

MARIA DO SOCORRO BARBOSA GUEDES

Tese julgada e aprovada para obtenção do Título de Doutora em
Administração

Área de concentração: Administração
Linha de pesquisa: Organizações e Gestão

Orientador Prof. Dr. Sergio Henrique Arruda Cavalcante Forte.

Data da Aprovação: 18/08/15

MESA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. _____

Examinadores: Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____



Aos meus filhos, Rian e Renan.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me proporcionado a realização do doutorado com um tema voltado às necessidades de uma sociedade mais justa.

Aos meus pais, Francisco Duarte Barbosa e Raimunda Maria de Lima Barbosa, *in memoriam*, pelos exemplos de ética e educação que me transmitiram.

Ao meu marido, Terêncio Guedes Neto, pelo apoio em mais uma importante etapa da minha vida.

Ao professor Sérgio Forte, pela orientação que me conduziu a realização da proposta do meu trabalho.

Aos professores do Curso de Doutorado em Administração de Empresas da Uniaméricas e da Uninter.

Aos colegas da Embrapa Agroindústria Tropical, em especial ao Ênio e a Helenira por todas as informações compartilhadas.

À Luciana Reis e ao Newton Barroso pelas leituras realizadas para avaliar a compreensão do conteúdo.

A todos os colegas da Embrapa Agroindústria Tropical que contribuíram direta ou indiretamente com o apoio na realização da pesquisa no Território de Cidadania do Alto Oeste de Potiguar.

Às minhas colegas do curso de doutorado, que proporcionaram momentos de aprendizagem e compartilhamento de novos desafios.

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. Avaliação das Práticas de Governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território da Cidadania no Alto Oeste Potiguar. 2015, 124 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade Internacional Três Fronteiras, Assunção, 2015.

RESUMO

A exigência de novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente, levou a debates sobre o tema governança na esfera pública resultando no estabelecimento de princípios básicos que norteiam as práticas de governança no setor público. O controle do desempenho é imprescindível à gestão pública contemporânea, mas como poderia desenvolver um índice de mensuração da adoção das práticas de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, no Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar, no estado do Rio Grande do Norte? Partindo do questionamento do problema de pesquisa, o estudo tem como objetivo geral desenvolver um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução de programas sociais governamentais. O método científico desta pesquisa utiliza a abordagem epistemológica e paradigma positivista. É exploratório por proporcionar o tema de governança no setor público mais familiarizado e, descritivo com o objetivo de descrever a situação do fenômeno estudado com base na investigação documental e levantamento de dados por meio de estudo de caso, método específico de pesquisa de campo. A aplicação do questionário apresenta o resultado da pesquisa pela frequência com que a prática de governança acontece. A atribuição do grau de importância para o mecanismo liderança é de 40%, o de estratégia é de 33% e para o controle interno de 27%. A partir da frequência de respostas para a adoção das práticas de governança foi calculado o Índice de Prática de Governança, o IPGov, demonstrado à luz da teoria da agência. Assim, o IPGov dos componentes de governança, do mecanismo liderança varia de 2% a 20%, para o mecanismo estratégia apresenta IPGov de 2% a 13% e o IPGov do mecanismo de controle é de 1% a 13%. O IPGov com valor mais próximo ao peso dos mecanismos maior é a adoção das práticas de governança e menor é o problema de agência, entre principal e agente.

Palavras-chave: Governança no setor público; Práticas de boa governança; Índice de Prática de Governança; Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar.

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. Avaliação das Práticas de Governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território da Cidadania no Alto Oeste Potiguar. 2015, 124 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade Internacional Três Fronteiras, Assunção, 2015.

ABSTRACT

The need for a new economic and international political arrangement with the intention of making the State more efficient led to debates about governance in the public sphere, resulting in the establishment of basic principles that guide the governance practices in the public sector. Performance control is essential to contemporary public management, but how could it develop an index to measure the adoption of governance practices of the Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, in the Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar, in the state of Rio Grande do Norte? Based upon the questioning of the research problem, the study has the main goal of developing a measuring index of the adoption of governance practices, based on the Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), and submitting it as an evaluation tool for the relationship between principal and agent in the conduction of government social programs. The scientific method of this research uses the epistemological approach and the positivist paradigm. It is exploitative because it provides the governance issue in a more familiar public sector, and descriptive in order to describe the situation of the phenomenon being studied based on desk research and data collection through case study, which is a specific method of field research. The questionnaire shows the search result by the frequency with which the governance practice happens. The attribution of the importance degree to the leadership mechanism is 40%, the strategy is 33% and the internal control is 27%. From the responses frequency for the adoption of governance practices, it was calculated the Governance Practice Index, the IPGov, shown in light of agency theory. Thus, the IPGov of the governance components, the leadership mechanism ranges from 2% to 20%, for the strategy mechanism its IPGov is 2% to 13%, and the control mechanism IPGov is from 1% to 13%. The closer it is to the mechanisms weights, the bigger the adoption of governance practices is, and the lower the agency problem is, between principal and agent.

Keywords: Public sector governance; Good governance practices; Governance practices index; Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar.

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1. Média ponderada.....	92
Equação 2. Fórmula para o cálculo da média aritmética do grau de importância dos mecanismos e componentes.....	110
Equação 3. Fórmula para o cálculo do IPGov.....	112

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.....	34
Figura 2. Mecanismos de governança.....	35
Figura 3. Componentes dos mecanismos de governança.....	38
Figura 4. Detalhamento dos componentes dos mecanismos de governança.....	38
Figura 5. Estrutura do mapa estratégico.....	57
Figura 6. Modelo bain & companhia.....	58
Figura 7. As Cinco faces do modelo prisma de desempenho.....	60
Figura 8. Desdobramento das diretrizes.....	61
Figura 9. Modelo hoshin kanri.....	62
Figura 10. Modelo da gestão da qualidade total (TQM).....	63
Figura 11. As nove variáveis de desempenho.....	65
Figura 12. Cadeia de valor de porter.....	70
Figura 13. Matriz PMBOK.....	70
Figura 14. Modelo ilustrativo da cadeia de suprimentos.....	72
Figura 15. Modelo PDCA.....	76

Figura 16. Sistema de gestão de excelência.....	78
Figura 17. Relação entre governança e gestão.....	81
Figura 18. Os 10 passos para a construção de indicadores.....	84
Figura 19. Cadeia de valor e os 6Es do desempenho.....	86
Figura 20. Eixos estratégicos do desenvolvimento do território alto oeste potiguar.....	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Perfil dos especialistas: grau de importância dos mecanismos.....	126
Gráfico 2. Perfil dos especialistas: grau de importância dos componentes.....	128
Gráfico 3. Índice de prática de governança do mecanismo liderança.....	131
Gráfico 4. Índice de prática de governança do mecanismo estratégia.....	135
Gráfico 5. Índice de prática de governança do mecanismo controle.....	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Princípios da governança no contexto do setor público.....	27
Quadro 2 – Dimensões da governança no setor público.....	27
Quadro 3. Escalas não comparativas.....	89
Quadro 4. Escala de notas.....	91
Quadro 5. Modelo de ponderações e notas aplicadas aos indicadores.....	92
Quadro 6. Unidades de análise e categorias de análise de conteúdo.....	108
Quadro 7. Práticas de Liderança.....	113
Quadro 8. Práticas de Estratégia.....	113
Quadro 9. Práticas de controle.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resumo Quantitativo dos Mecanismos de Governança.....	115
Tabela 2. Atribuição de Pesos aos Mecanismos de Governança.....	125
Tabela 3. Grau de importância dos componentes do mecanismo liderança.....	127
Tabela 4. Grau de importância dos componentes do mecanismo estratégia	127
Tabela 5. Grau de importância dos componentes do mecanismo controle.....	128
Tabela 6. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo liderança...	132
Tabela 7. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo estratégia .	136
Tabela 8. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo controle....	139

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – MARCO INTRODUTÓRIO.....	13
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Justificativa da escolha do tema.....	14
1.2 Abordagem do problema.....	18
1.3 Objetivo geral.....	20
1.4 Objetivos específicos.....	20
1.5 Pressuposto.....	21
1.6 Relevância da pesquisa.....	21
1.7 Estrutura do trabalho.....	22
CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO.....	24
2 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	24
2.1 A Governança no Setor Público no Brasil.....	30
2.1.1 Estruturas de governança no setor público	33
2.2 Mecanismos de governança do tribunal de contas da união.....	35
2.2.1 Componentes dos mecanismos de governança	38
2.2.1.1 Componente L1. Pessoas e competências.....	39
2.2.1.2 Componente L2. Princípios e comportamentos.....	40
2.2.1.3 Componente L3. Liderança organizacional.....	41
2.2.1.4 Componente E1. Relacionamento com partes interessadas.....	42
2.2.1.5 Componente E2. Estratégia organizacional.....	43
2.2.1.6 Componente E3. Alinhamento transorganizacional.....	44
2.2.1.7 Componente E4. Estrutura de governança.....	45
2.2.1.8 Componente C1. Gestão de riscos e controle interno	45
2.2.1.9 Componente C2. Auditoria interna	47
2.2.1.10 Componente C3. Accountability e transparência.....	48
2.3 As teorias basilares da governança pública.....	49
2.3.1 A teoria da firma.....	50
2.3.2 A teoria da agência.....	50
2.3.3 A teoria dos contratos.....	51
2.3.4 A teoria da escolha pública.....	52
2.4 Modelos de Gestão do Desempenho.....	53
2.4.1 O Modelo do balanced scorecard	55
2.4.2 O modelo bain & company	57
2.4.3 O modelo de prisma de desempenho	59
2.4.4 O modelo de hoshin kanri	60
2.4.5 O modelo da gestão da qualidade total	62
2.4.6 O modelo rummler & brache	64
2.4.7 O modelo de cadeia de valor de Porter	66
2.4.8 O modelo de gestão de projetos – PMBOK	69
2.4.9 O modelo de cadeia de suprimento	70
2.4.10 O modelo da criação de valor público	73
2.4.11 O modelo de gestão para resultados no setor público.....	74
2.4.12 Modelo referencial da gestão pública.....	77
2.5 Indicadores do Desempenho.....	81

2.5.1 A formulação de indicadores de desempenho	83
2.5.2 Escalas de mensuração	87
2.5.3 Mensuração do desempenho	90
CAPÍTULO 3 – MARCO METODOLÓGICO.....	94
3 Metodologia.....	94
3.1 A epistemologia da ciência da administração e a abordagem positivista.....	95
3.2 Quanto aos objetivos específicos da pesquisa.....	97
3.2.1 O estudo exploratório.....	97
3.2.2 O aspecto descritivo	98
3.3 Quanto aos procedimentos	100
3.3.1 Levantamento bibliográfico.....	101
3.3.2 A pesquisa documental	104
3.4 A análise de conteúdo.....	106
3.5 A pesquisa de campo.....	108
3.5.1 Atribuição dos pesos dos mecanismos de governança.....	110
3.6 O enfoque qualitativo e quantitativo da pesquisa.....	115
3.7 O estudo de caso	117
3.8 Limitação da pesquisa.....	118
CAPÍTULO 4 – MARCO ANALÍTICO.....	119
4 Resultados da Pesquisa.....	119
4.1 O brasil sem miséria.....	119
4.2 O programa de fomento de inclusão produtiva rural.....	121
4.3 O território da cidadania alto oeste potiguar.....	123
4.4 O grau de importância dos mecanismos e componentes.....	125
4.5 Avaliação das práticas de governança.....	129
4.5.1 Avaliação do mecanismo liderança	130
4.5.2 Avaliação do mecanismo estratégia.....	134
4.5.3 Avaliação do mecanismo controle.....	138
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS.....	143

CAPÍTULO 1 – MARCO INTRODUTÓRIO

1 INTRODUÇÃO

Os desafios de governar e prestar serviços, na administração pública, requer a implantação de políticas e processos inovadores de gestão, demandando estratégias e escolhas adequadas na busca do fortalecimento institucional (Schwella, 2005).

A importância da transparência e da eficiência nos processos e a busca de qualidade e eficácia dos serviços públicos, de forma a atender a sociedade, emergiram nas organizações públicas nas últimas décadas. Para alcançar esses resultados, o Estado vem criando novos formatos institucionais, reflexo da mudança, da cultura burocrática para uma cultura gerencial, e da implementação de novos instrumentos de gestão pública (Longo, 2003; Pereira & Spink, 2006; Oliveira, Guedes, Ponte & Luca, 2009).

A prática da boa governança no setor público é considerada como resposta aos desafios da globalização em termos de efetividade, eficiência e responsabilidade que enfrenta a administração pública. Também atende às necessidades geradas pelas mudanças de regulamentação da administração do poder público (Word Bank Institute, 2006).

A boa governança é o modelo de gestão indicado pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), e praticado internacionalmente pelas grandes potências e pelos países em desenvolvimento. Estudos realizados pela OECD (2006) comprovam que a boa governança tem potencial para alavancar e impulsionar o desenvolvimento econômico de uma nação-estado, ao longo do tempo, em todos os lugares.

A administração pública vem experimentando mudanças profundas desde a década de 90, passando de uma administração burocrática, centrada no processo e

no cumprimento de formalidades, para uma administração gerencial, orientada ao alcance de resultados eficientes, com base no princípio de que a gestão pública é fundamental para o cumprimento, pelo Estado, das demandas da sociedade, ou seja, direcionando sua atuação e organização para a obtenção de resultados, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade (Abrúcio, 2006; Pereira, 2006).

As reformas tornaram-se necessárias para consolidar o ajuste fiscal do Estado, notoriamente pelas novas exigências de se dispor de um serviço público moderno e profissional, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. A crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento de princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (Brasil, 1995; Brasil, 2013). Para o Brasil, a discussão do tema governança no setor público é essencial para combater a fragilidade de controle da administração pública, diante do poder de tanta corrupção que ronda o país.

O Plano Brasil Sem Miséria foi criado em 2011 para cumprir o compromisso de construir um país sem pobreza extrema, colocando ao poder público e a toda a sociedade o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. Com ações intersetoriais articuladas nos três níveis de governo, com a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo central de promover a inclusão social e produtiva para melhorar a vida dos brasileiros que ainda estão na extrema pobreza (Brasil, 2013).

A extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda. Insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia são algumas dessas formas.

O público prioritário do Plano são os milhões de brasileiros que, a despeito dos reconhecidos avanços sociais e econômicos do país nos últimos anos,

continuam em situação de extrema pobreza, ou seja, aquela com renda monetária mensal domiciliar de até R\$ 70,00 *per capita*, um contingente estimado em 16,2 milhões de pessoas. Sua lógica apoia-se em um entendimento basicamente monetarista da pobreza, secundarizando os processos que reforçam a exclusão social e dificultam o acesso a serviços públicos, com os agravos da baixa escolaridade e das precárias condições de moradia e trabalho (Campello & Neri, 2013).

Todos os estados brasileiros aderiram ao Brasil Sem Miséria por meio de pactuação voluntária, mas o responsável pelo registro das famílias no Cadastro Único é o poder público municipal, com o papel estratégico de Busca Ativa centralizada, além do papel de destaque no funcionamento das redes de saúde, educação e assistência social, essenciais para a superação da extrema pobreza.

Fazer a Busca Ativa não significa meramente incluir famílias pobres em um sistema informatizado. Significa levar uma série de serviços públicos e oportunidades para a população mais pobre do país, a partir de seu ingresso no Cadastro Único. É por isso que a Busca Ativa orienta todas as ações do Brasil Sem Miséria e que o Cadastro é fundamental no Plano.

Os municípios tornaram-se parceiros essenciais neste esforço, dada a sua proximidade com os brasileiros que vivem na miséria. São as prefeituras que chegam até as famílias extremamente pobres por meio da Busca Ativa e que se relacionam face a face com a população nos atendimentos realizados nas redes de assistência social, saúde e educação, proporcionando a cidade a um novo patamar socioeconômico.

No âmbito do Brasil Sem Misérias há o Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, beneficiando famílias agricultoras extremamente pobres, as quais recebem recursos para financiar a implantação dos projetos de estruturação produtiva. O pagamento é feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) diretamente aos agricultores, por meio do cartão da Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão.

A inclusão produtiva, como um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria, tem o objetivo de proporcionar à população em extrema pobreza a oportunidade de ocupação e de geração renda com a apresentação de estratégias diferenciadas para o meio rural e para a cidade (Brasil, 2014).

Cada família pode receber até R\$ 2.400,00 divididos em três parcelas. Não se trata de empréstimo, ou seja, não é preciso devolver o dinheiro, mas só recebem a segunda e a terceira parcela as famílias que apresentarem envolvimento e participação no projeto. Os recursos devem ser usados na compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas, animais e matrizes) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto (Brasil, 2014).

1.1 Justificativa da escolha do tema

É crescente o número de iniciativas governamentais no campo da governança o que comprova a importância do tema no setor público nessa área em todo o mundo. Ao mesmo tempo o tema vem ganhando espaço na literatura especializada.

O controle do desempenho já é imprescindível à gestão pública contemporânea. No entanto, às vezes é mais fácil encontrá-lo nos textos que nas práticas organizacionais, uma vez que o conceito de Governança do setor público está pouco presente no Brasil e apresenta-se como grande desafio, diante do direcionamento constitucional do modelo de desenvolvimento do país, com forte participação do estado.

A boa governança é considerada pela Organização das Nações Unidas como essencial para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, porque com a prática se estabelece um quadro para combater a pobreza, a desigualdade e outros problemas sociais e governamentais. O fato tem motivado a apresentar uma proposta de mensuração da prática da boa governança baseada em dimensões e variáveis da administração pública brasileira.

Conhecer o desempenho de uma prática de boa governança contribuirá para que o setor público possa ser mais eficiente e ético, orientado por padrões comportamentais básicos de boa conduta na gestão. Uma vez que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial (Brasil, 2014).

E, considerando que as Reforma do Estado e a reforma administrativa, ocorrida no Brasil, deve superar meros ajustes contábeis e a melhoria da gestão de serviços públicos, o diferencial deste estudo é representado pelo foco no processo de gestão da governança nas organizações públicas, explicitando como o controle do desempenho da prática da boa governança possa contribuir com o papel do Estado no cumprimento da capacidade organizacional de alavancar o desenvolvimento do país (Setti, 2011).

Reporto-me, ainda, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e marginalização, redução das desigualdades e promoção do bem de todos, seguindo a concepção de um Estado forte e propulsor do desenvolvimento, o qual só será alcançado com ações de ética e respeito à sociedade, praticado pelo próprio Estado (Setti, 2011; Brasil, 2014).

No que diz respeito a corrupção no Brasil, tal comportamento deriva menos da falta de princípios éticos ou morais e mais das condições materiais para a prática da corrupção (Klitgaard, 1994). Assim, a corrupção poderá ser evitada com o exercício da mensuração da prática de boa governança, com a apresentação de índices de prática de governança, nas organizações abordando as dimensões de liderança, estratégia e controle, a ser aplicada pelo próprio TCU, como complemento ao papel assumido, a de atuação na prevenção, correção e melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública (Toledo & Ovalle, 2013).

Assim, ao contrário de se desejar punir a prática da transgressão de atos corruptos temos na governança uma poderosa ferramenta para se evitar, por meio da mensuração do nível de adoção das práticas de governança e evitar a prática de atos corruptos que venha a interferir no alcance de objetivos almejados pelo Estado,

bem como ampliar a capacidade técnica, gerencial e financeira das organizações em benefício do Estado.

O Estado, então, cumprirá o seu papel estabelecido pela Constituição Federal, não apenas no que estabelece ser de responsabilidade a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, mas a exemplo como já ocorre nos países já desenvolvidos, terá a adoção e mensuração da prática da boa governança ao seu favor para atender as necessidades da sociedade.

1.2 Abordagem do problema

A prática de boa governança na administração pública, a exemplo de países como os Estados Unidos, o Japão e a Suécia, países com maior nível de transparência (*Transparency International*, 2013), pode impulsionar o desenvolvimento do país, bem como tornar mais eficiente a administração do Estado.

O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar foi criado como um *locus* espacial e socioeconômico com a finalidade de construir processos de descentralização das atividades governamentais, capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território (Delgado, Bonnal & Leite, 2007).

Ações de inovações em unidades de produção familiar vêm sendo desenvolvidas por especialistas da Embrapa Agroindústria Tropical no Alto Oeste Potiguar, para apoiar o Plano Brasil Sem Miséria, visando o fortalecimento do processo de inclusão socioeconômica das famílias participantes do PBSM. O projeto tem como uma das metas a implantação de 20 Unidades de Produção Familiar Sustentável (UPS), as quais fundamentam a proposta para solucionar dois dos fatores de geração de pobreza, a fome e a geração de renda, e o de consolidar uma

rede de apoio sociotécnica, que possibilite o intercâmbio de conhecimento entre os atores envolvidos no projeto (Vasconcelos, 2012).

Porém, é reconhecida a ineficiência e a desorganização da gestão pública do Rio Grande do Norte, que estrangula o desenvolvimento do Estado, pela falta de uma diretriz e orientação política, desperdício de recursos públicos, incapacidade de investimento e carência de recursos humanos para a gestão. O Estado é apontado pelos grupos de interesse e lideranças políticas como um espaço privilegiado, e não como uma instância de desenvolvimento (FIRN, 2014).

Um dos objetivos da reforma do Estado foi construir instituições que dessem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve ser feito e o de impedir de fazer o que não deve ser feito (Przeworki, 2006). Considerando que o desempenho do Estado é fortemente influenciado pelo desenho institucional e que a relação entre principal e agente, se faz necessário para induzir os atores individuais a se comportar de forma a alcançar os objetivos programados, surge a seguinte questão de pesquisa: como desenvolver um índice de mensuração da adoção das práticas de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, no Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar, no estado do Rio Grande do Norte?

Na abordagem da territorialização o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, abrangendo as questões da governança e da descentralização de políticas. Neste estudo, o território do Alto Oeste Potiguar é a unidade espacial de intervenção governamental no qual o governo pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública (Delgado, Bonnal, & Leite, 2007).

O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar tem vocação econômica predominantemente voltada para a agricultura de subsistência e pecuária, atividades dependentes das variações climáticas da região. As atividades do setor secundário, o comércio, e terciário, de serviços, também estão presentes, porém de forma pouca expressiva (Brasil, 2011 – 2012; Delgado, Bonnal, & Leite, 2007).

É nesse contexto que vejo na prática de governança uma poderosa ferramenta para evitar a prática de atos inapropriados que possa interferir no alcance

de objetivos almejados pelo Estado, a ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira das organizações em benefício do Estado e do bem estar da sociedade e a melhoria do processo de gestão da administração pública brasileira.

1.3 Objetivo geral

Partindo do questionamento do problema de pesquisa, o estudo tem como objetivo geral desenvolver um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução de programas sociais governamentais.

1.4 Objetivos específicos

Para apoiar o objetivo geral, foi elaborado cinco objetivos específicos:

- 1) Definir os principais conceitos que fundamentam a governança no setor público.
- 2) Definir os princípios, diretrizes e níveis de análise da governança no setor público.
- 3) Apresentar os modelos de desempenho mais utilizados pelas organizações.
- 4) Apresentar as dimensões, indicadores e as variáveis que melhor representam a mensuração da prática de boa governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, no Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar.
- 5) Definir a fórmula para mensurar o índice de governança baseado no Referencial Básico de Governança do TCU.
- 6) Apresentar a base teórica que fundamenta o objetivo da pesquisa.

1.5 Pressuposto

O questionamento da pesquisa pressupõe que é possível avaliar as práticas de governança nos programas governamentais com apresentação do índice de governança, para um melhor acompanhamento da gestão e resultados para a sociedade.

1.6 Relevância da pesquisa

A pesquisa é relevante por ir mais que uma simples reforma administrativa, consolidada em ajuste fiscal ou novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. A mensuração da prática de governança como ferramenta de controle de gestão da governança das organizações e programas pode direcionar a um Estado pleno, com mudança comportamental das organizações voltado a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão na busca de resultados mais eficientes para o Estado.

A gestão da boa governança pode contribuir com a construção de mecanismo de controle para garantir que administração pública esteja voltada a excelência na prestação de serviço revestidos para a sociedade atuando como prevenção no combate à corrupção, um dos grandes desafios contemporâneo da administração pública brasileira, e não no deslanche da corrupção instalada.

É neste contexto, que a avaliação da adoção das práticas de governança do programa de fomento as atividades produtivas, em execução em um espaço criado para o exercício da governança, pode ser concretizada como um termômetro do funcionamento das atividades de responsabilidade do governo, enquanto agente principal.

Ainda reporta-se à importância do estudo para contribuir com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, com a garantia do desenvolvimento

nacional, da erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades e promoção do bem de todos, seguindo a concepção de um Estado forte e propulsor do desenvolvimento, o qual só será alcançado com ações de ética e respeito à sociedade, praticado pelo próprio Estado, diante do conhecimento do nível de adoção das práticas de governança nos programas sociais.

As questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Seu significado, contudo, vem ultrapassando a dimensão operacional para incorporar aspectos da articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais.

1.7 Estrutura do trabalho

A tese está estruturada em cinco capítulos. O primeiro inclui esta introdução, na qual se define o Marco Introdutório, apresentado pelas seções da justificativa da escolha do tema, do problema de pesquisa, do objetivo geral e objetivos específicos, o pressuposto e a relevância da pesquisa.

No segundo capítulo é apresentado o Marco Teórico, contemplando a fundamentação do tema do estudo, a governança no setor público e os conceitos de governança no setor público no Brasil abordando a estrutura, os mecanismos e os componentes de governança do Tribunal de Contas da União, que fundamentam a realização do estudo, bem como as teorias que fundamentam o objetivo do estudo.

Ainda, neste capítulo, descreve-se os modelos de gestão do desempenho surgidos ao longo do tempo para atender a necessidade de acompanhamento e avaliação das organizações e sobre os procedimentos necessários para a formulação de indicadores de desempenho.

No terceiro capítulo é apresentado o Marco Metodológico, onde são relatados os procedimentos metodológicos, detalhando os instrumentos, procedimentos adotados na pesquisa.

E, no último capítulo, o Marco Analítico, aqui é apresentado todo o resultado da pesquisa, a conclusão do estudo e o referencial.

CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO

2 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Na modernização do setor público na Alemanha, a governança tornou-se um conceito que todos utilizavam sem saber exatamente o que significava (Kissler & Heidemann, 2006, p. 481).

Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, o qual o termo era usado para referir-se as políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais — como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD).

A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle para à condução de políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, alinhados para produzir resultados efetivos e sustentáveis de interesse da sociedade (Berggruen & Gardels, 2013; Brasil, 2014a).

Ainda, o conceito de governança reporta-se à criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser imposta, resultando na interação de uma multiplicidade de mecanismos de governo que entre si influenciam os atores envolvidos (Kooiman & Van Vliet, 1993).

No tocante às pesquisas sobre governança no setor público no Brasil, poucos são os estudos publicados, e a maioria daqueles que são encontrados utilizam os princípios da governança corporativa aplicados no setor privado e a nomenclatura de governança corporativa do setor público, fundamentados nos princípios dos direitos e da equidade dos acionistas, dos fornecedores de recursos, da transparência da informação e da responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Os estudos não focam na característica e na responsabilidade do Estado, como protagonista no desempenho do papel-chave como produtor de valor público, e como tal tem priorizado a criação de condições para o desenvolvimento e o bem-estar social, além da produção de serviços e da oferta de infraestrutura (Serra, 2008).

A governança no setor público tem o seu alicerce em princípios fundamentais que refletem as principais características das entidades desse setor, que são diferentes das do setor privado. Em particular, as entidades do setor público precisam alcançar complexos objetivos políticos, econômicos e sociais, ao tempo em que são submetidas a uma série de restrições e diversas formas de prestação de contas a vários *stakeholders* (IFAC, 2001).

Stakeholders são entidades ou indivíduos afetados pelas intenções, objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades do setor público, e que têm, portanto, o direito de conhecer o que o governo pretende alcançar em um período específico, e o que foi efetivamente realizado (IFAC, 2001, 2008; Kissler & Heidemann, 2006).

Porém é crescente o interesse pelo tema governança, tanto no setor privado quando no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam (Mello, 2006; Marques, 2007; Brasil, 2014a).

Os aspectos da governança no setor público foram discutidos pelo Comitê de Padrão de Vida Pública do Reino Unido (*Committee on Standards in Public Life – The Nolan Committee – UK*). Publicado em maio de 1995, o Relatório de Nolan (*The Nolan Report*) identificou e definiu sete princípios gerais de conduta que deveriam regular a vida pública, e recomendou que todas as entidades do setor público preparassem o seu código de conduta incorporando os seguintes princípios (IFAC, 2001):

- abnegação (*selflessness*);

- integridade (*integrity*);
- objetividade (*objectivity*);
- responsabilização (*accountability*);
- transparência (*openness*);
- honestidade (*honesty*); e
- liderança (*leadership*).

Cada um desses princípios foi definido com base nas obrigações do setor público com a finalidade de estruturar a governança, bem como nas responsabilidades coletivas e individuais dos membros das entidades do setor público. Os três princípios identificados no Relatório Cadbury – transparência, integridade e responsabilização – foram construídos e redefinidos para refletir o contexto do setor público (IFAC, 2001).

Os princípios fundamentais da governança no setor público refletem às quatro dimensões da governança (IFAC, 2001), conforme explicitado no Quadro 1.

Princípios da Governança Corporativa	Redefinição dos Princípios da Governança para o Setor Público
Transparência (<i>Openness</i>)	Assegura aos <i>stakeholders</i> a confiança nas decisões referentes aos processos e ações das entidades do setor público, no gerenciamento das suas atividades e nos gerentes. É aberta, por consultas significativas com os <i>stakeholders</i> e comunicação completa, precisa e clara para sustentar uma auditoria.
Princípios da Governança Corporativa	Redefinição dos Princípios da Governança para o Setor Público
Integridade (<i>Integrity</i>)	Compreende a negociação direta e integral. Baseia-se na honestidade, na objetividade e em elevados padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gerência da entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se nos procedimentos do processo decisório da entidade, na qualidade do seu relatório financeiro e de seu

	desempenho.
Responsabilização (Accountability)	Processo por meio do qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro deles, são responsáveis pelas próprias decisões e ações em todos os aspectos do desempenho, e submete-se ao exame minucioso de auditoria externa.

Quadro 1. Princípios da governança no contexto do setor público.

Fonte: *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001). Adaptado pela autora.

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas. Esses princípios fundamentais refletem as quatro dimensões da governança no setor público (IFAC, 2001), conforme explicitado no Quadro 2.

Dimensão da Governança	Definição
Padrão de comportamento	Como a administração da organização exerce a liderança, determinando valores e padrões organizacionais, que definem a cultura organizacional e o comportamento de todos na organização.
Estrutura organizacional e de processo	Como a gerência superior da organização é indicada e organizada e como suas responsabilidades são definidas.
Controle	Como os processos de controle são estabelecidos pela gerência superior para conseguir os objetivos da entidade, a eficácia, a eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios interno e externo, a conformidade com as leis e políticas internas.
Relatório externo	Como a gerência superior da organização demonstra sua responsabilização acerca da administração do dinheiro público e do seu desempenho no uso dos recursos.

Quadro 2 – Dimensões da governança no setor público

Fonte: *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001). Adaptado pela autora.

Atualmente a governança é definida como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações socioeconômicas entre eles (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010).

É composta por seis grandes dimensões representando os principais elementos da definição da governança (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

1. **Voz e responsabilidade:** até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.

2. **Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo:** a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.

3. **Eficácia do governo:** a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.

4. **Qualidade normativa:** a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.

5. **Regime de direito:** até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.

6. **Controle da corrupção:** até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.

A metodologia dos Indicadores Mundiais de Governança (*Worldwide Governance Indicators - WGI*) é composta pelos seis indicadores de governança - voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência/terrorismo, eficácia do governo, qualidade normativa, regime de direito, controle da corrupção - utilizados desde 1996 (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

A agregação dos indicadores é baseada em diversas variáveis subjacentes individuais, extraídas de uma grande variedade de fontes de dados existentes. Os dados refletem os pontos de vista sobre a governança dos entrevistados integrantes do setor público, privado e especialistas de ONGs em todo o mundo, utilizando o modelo de componente não observado (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

O WGI também relata, explicitamente, as margens de erro que acompanha cada estimativa de mensuração para cada país avaliado, os quais são levados em conta ao fazer comparações entre os países pesquisados. Além, de refletir as dificuldades inerentes à medição de governança usando qualquer tipo de dados (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

O WGI utiliza quatro fontes de coleta de dados para a apresentação dos indicadores mundiais de governança:

- pesquisas em grupos famílias e empresas (9 fontes de dados, incluindo as pesquisas Afrobarómetro, *Gallup World Poll*, e Relatório de Competitividade Global inquérito);

- fornecedores de informação comercial de negócios (4 fontes de dados, incluindo a *Economist Intelligence Unit*, *Global Insight*, Serviços risco político);

- organizações não governamentais (11 fontes de dados, incluindo *Global Integrity*, *Freedom House*, organização de Repórteres Sem Fronteiras); e

- organizações do setor público (8 fontes de dados, incluindo as avaliações de CPIA Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, o Relatório de transição do BERD, francês Ministério da Fazenda Perfis Institucionais Banco de Dados).

Uma qualificação importante é que as fontes de dados fornecem cobertura diferente entre os países, alguns cobrem a maioria dos países e alguns cobrem pequenos grupos de países (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

A prática da boa governança é importante para o desenvolvimento, assim concorda os formuladores de políticas, grupos da sociedade civil, doadores de ajuda e acadêmicos de todo o mundo. É consenso, desde o surgimento da proliferação de medidas empíricas da qualidade institucional, da governança e do clima de investimento e de pesquisa concomitante que demonstra o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento.

Há mais de uma década os Indicadores de Governança Mundial (WGI), projeto de pesquisa realizado por Daniel Kaufmann e Massimo Mastruzzi do Instituto do Banco Mundial e Aart Kraay do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, vem contribuindo para promover o debate e a discussão e aumentar a conscientização sobre as questões de governança na comunidade do desenvolvimento (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

2.1 A Governança no Setor Público no Brasil

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados para institucionar direta ou indiretamente estruturas de governança, registrando momento privilegiado da transição democrática: a Constituição Federal de 1988, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que abrange aspectos éticos, morais e o comportamento da liderança, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, a Lei de Acesso à Informação que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes público, e recentemente o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgão e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Conta da União (TCU) que tem por objetivos (Brasil, 2014; Delgado, Bonnal & Leite, 2007):

- a) servir de guia para a implementação do objetivo estratégico da promoção da melhoria da governança no TCU;
- b) servir de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público; e

c) ser útil para interessados na melhoria da governança.

A 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 (Brasil, 2014). Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante (CIPFA, 2004):

a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;

b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;

c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;

d) gerenciar riscos;

e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; e

f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas.

O termo governança busca expandir e superar o atual paradigma da administração pública, uma vez que a administração pública está ligada ao papel principal do Estado como executor do desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços essenciais para a sociedade (Brasil, 2009).

A administração pública praticada até então, era alinhada com modelos burocráticos ortodoxos, espelhados em modelos organizacionais mecanicistas, dotados de características de hierarquia, verticalização, rigidez, insulamento.

Já a governança é baseada em múltiplos arranjos com o envolvimento de diversos protagonistas envolvidos com o desenvolvimento, com a gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. O modelo tem como principal papel o Estado, na figura de direcionador estratégico, indutor e fomentador para o alcance dos resultados voltado a necessidades da sociedade.

Atualmente os estudos sobre governança no Brasil estão se intensificando. Utilizando o critério de coleta de dados em websites e levando em consideração uma escala de 0 a 4 (zero a três), para a atribuição do peso, foi elaborado o índice de governança eletrônica nos Estados Brasileiros, no âmbito do poder executivo (Mello & Slomski, 2010).

A migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, abordando uma perspectiva de agência, fundamentada na problemática da efetividade da implementação da Governança Pública nas universidades federais brasileira foi verificado a influência das auditorias internas no processo, objeto de estudo no Brasil (Linczuk, 2012).

O levantamento de instrumentos de avaliação de instituição pública e a verificação se os mesmos servem como subsídios para a melhoria da gestão, já foi tema de estudo, proporcionando a análise se os gestores percebem as interligações entre mecanismos de avaliação organizacionais, para que pudessem atuar de forma mais consistente e menos empírica no dia a dia das instituições públicas, possibilitando, no cenário de crescimento promovido pelo governo, a garantia da sustentabilidade com relação aos seus métodos de gestão e à qualidade de vida dos seus servidores (Pirolla, 2013).

E, considerando que a essência do conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos de gestão, a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a ética, a integridade, a legalidade e a possibilidade da participação social nas decisões de políticas públicas, o estudo apresenta uma proposta de avaliação da governança pública que permite o Estado e à Sociedade brasileira ter um parâmetro de avaliação sobre a efetividade das políticas públicas, utilizando os indicadores desenvolvidos na pesquisa e a apresentação de um ranking dos escores

auferidos pelos entes federativos, ilustrando o grau de governança pública, apresentados a partir das variáveis e indicadores construídos para a realização do estudo (Pisa, 2014).

2.1.1 Estruturas de governança no setor público

A governança no setor público envolve dois tipos de atores básicos: principal e agente. A sociedade é o agente principal, pois compartilha as percepções de finalidade e valor, além de deter o poder social. Os agentes, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, as autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (Brasil, 2014a, p.18).

Complementando os tipos de atores da governança, existem estruturas que são responsáveis pela administração executiva, pela gestão tática e pela gestão operacional, considerando que a administração executiva e a gestão tática são denominadas de alta administração.

A administração executiva avalia, direciona e monitora internamente órgão ou entidades. A gestão tática coordena a gestão operacional em áreas específicas e a gestão operacional executa processos produtivos finalísticos e de apoio. Em geral, o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública pode ser representado pela Figura 1 (Brasil, 2014a).

Nesse sistema alguns agentes foram destacados, entre os quais: a autoridade máxima, os dirigentes superiores, os dirigentes e os gerentes. A autoridade máxima é a principal responsável pela gestão de órgãos ou entidades.

Os dirigentes superiores são gestores de nível estratégico, administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima, responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização. Os dirigentes integram o nível tático da organização (secretários).

Os gerentes são membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (diretores, gerentes, supervisores, chefes).



Figura 1. Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.
Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de forma a atingir os objetivos almejados com transparência, efetividade e economicidade. Assim, são funções da governança (World Bank, 2013):

- 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.

2.2 Mecanismos de governança do tribunal de contas da união

Não existe uma definição única para o termo governança, assim, o modelo do Referencial Básico de Governança conceitua a governança no setor público essencialmente como 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 (Brasil, 2014a).

Para que a avaliação, o direcionamento e o monitoramento, funções de governança, sejam executadas de forma satisfatória, deve ser adotado os mecanismos de liderança, da estratégia e do controle, Figura 2 (Brasil, 2014a).

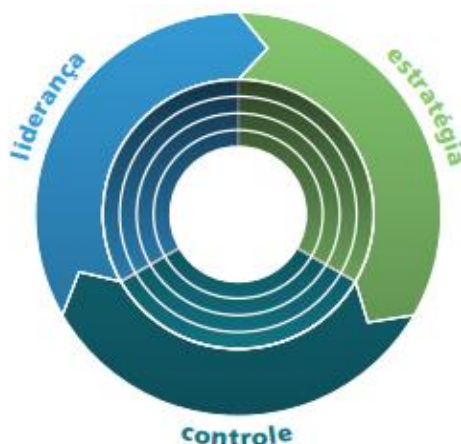


Figura 2. Mecanismos de governança.
Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

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, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

A **Estratégia organizacional** é o papel desempenhado pelas organizações públicas, por meio dos serviços prestados, para ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades dos cidadãos. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria.

O **Controle** interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela direção e pelo corpo de colaboradores, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (INTOSAI, 2007):

- 1) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- 2) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- 3) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis;
- 4) salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano.

Na realidade o controle não é um fato ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam todas as atividades da entidade. É recomendado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores que o controle interno deve ser interligado às atividades dos organismos e concebido dentro da

estrutura organizacional, o que o tornaria mais efetivo e integrante da essência da organização (INTOSAI, 2007).

Os mecanismos de liderança, de estratégia e de controle podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação da sociedade e do Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais, devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (Brasil, 2014).

2.2.1 Componentes dos mecanismos de governança

A cada um dos mecanismos de governança é associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos vinculados a cada componente. Também é associado um conjunto de práticas de governança, com a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados.

Para cada um dos componentes dos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) é apresentada uma breve descrição, identificadas como práticas, e associado glossário de termos relacionados apresentados na Figura 3 (Brasil, 2014a):



Figura 3. Componentes dos mecanismos de governança.

Fonte: Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

- L1: pessoas e competências;
- L2: princípios e comportamentos;
- L3: liderança organizacional;
- E1: relacionamento com partes interessadas;
- E2: estratégia organizacional;
- E3: alinhamento transorganizacional;
- E4: estruturas de governança;
- C1: gestão de riscos e controle interno;
- C2: auditoria interna; e
- C3: *accountability* e transparência

Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas de governança, com a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados, conforme demonstrado na Figura 4.

De modo semelhante, vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle os quais complementam o referencial básico de governança, (Brasil, 2014a):



Figura 4. Detalhamento dos componentes dos mecanismos de governança

Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

Em seguida apresenta-se a descrição de cada componente dos mecanismos de governança (Brasil, 2014a).

2.2.1.1 Componente L1. Pessoas e competências

Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.

No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo, como exemplificado:

- Prática L1.1. Utilizar processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional.
- Prática L1.2. Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário.
- Prática L1.3. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e da gestão operacional.
- Prática L1.4. Garantir que o conjunto dos benefícios da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.

2.2.1.2 Componente L2. princípios e comportamentos

No empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética.

Um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento.

Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001, 2013; OECD, 2006), assim exemplificado:

- Prática L2.1. Adotar código de ética e conduta formalmente instituído e suficientemente detalhado e claro que defina padrões de comportamento aplicáveis aos membros dos conselhos, aos da alta administração e aos gerentes da organização.
- Prática L2.2. Estabelecer mecanismos de controle adequados para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros dos conselhos, da alta administração e de gerentes.
- Prática L2.3. Agir de acordo com padrões de comportamento, baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e institucionais e no código de ética e conduta adotado, servindo de exemplo para todos.
- Prática L2.4. Contribuir para a boa reputação da organização por meio de boas relações com o cidadão e com outras instituições.

2.2.1.3 Componente L3. liderança organizacional

O modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do modelo de governança adotado (Brasil, 1967; Brasil, 2013).

Por esses princípios fundamentais, a alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.

A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim. As práticas são (Brasil, 2014):

- Prática L3.1. Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.
- Prática L3.2. Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
- Prática L3.3. Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
- Prática L3.4. Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis.

2.2.1.4 Componente E1. relacionamento com partes interessadas

Considerando o foco das organizações públicas na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.

As organizações públicas precisam cumprir uma série de objetivos de políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado. Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as expectativas das partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001).

Para garantir o alinhamento necessário, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001). Tem como práticas:

- Prática E1.1. Estabelecer modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.
- Prática E1.2. Estabelecer e divulgar canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
- Prática E1.3. Publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na organização, assim como os papéis e as responsabilidades definidos.
- Prática E1.4. Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras instituições e com auditores.

- Prática E1.5. Assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

2.2.1.5 Componente E2. estratégia organizacional

É missão das organizações públicas a promoção do bem estar social de forma sistêmica e integrada. Para cumprir sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade.

É essencial para o desempenho de suas funções definir seus objetivos, a estratégia de atuação e desdobrá-las em planos de ação promovendo os meios necessários para alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados. O componente tem como práticas (IFAC, 2001):

- Prática E2.1. Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados.
- Prática E2.2. Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.
- Prática E2.3. Estabelecer e formalizar a estratégia da organização.
- Prática E2.4. Comunicar a estratégia organizacional às partes interessadas.
- Prática E2.5. Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

2.2.1.6 Componente E3. alinhamento transorganizacional

A integração entre as diversas entidades do setor público deve ser empreendida para que as ações e os objetivos específicos das intervenções sejam alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, é essencial o estabelecimento de mecanismos institucionalizados de coordenação, com o objetivo de facilitar a atuação dos atores no cumprimento de suas obrigações evitando superposições ou esforços desconsiderados para o resultado pretendido (Brasil, 2014).

Na busca de garantir o bem comum, o setor público precisa coordenar os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Torna-se importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações.

Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todas as partes envolvidas na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados e possibilite a realização dos programas transversais (Brasil, 2014).

O trabalho das organizações em parceria com outras partes interessadas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas governamentais, bem como os objetivos ou os propósitos coletivos. As práticas do componente são compostas por (Brasil, 2014):

- Prática E3.1. Estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas.
- Prática E3.2. Estabelecer, de comum acordo, objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados.

2.2.1.7 Componente E4. estrutura de governança

Estruturas de governança são responsáveis por definir, implantar e manter em operação o sistema de governança da organização, como as instâncias internas de governança, a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional, bem como os instrumentos de governança. As práticas são representadas por (Brasil, 2014a):

- Prática E4.1. Estabelecer e manter política de delegação e de reserva de poderes, de forma a assegurar a capacidade de avaliar, dirigir e monitorar a organização.
- Prática E4.2. Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
- Prática E4.3. Definir, de forma clara, procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.
- Prática E4.4. Definir instâncias internas de apoio à governança e indicar como elas se relacionam com as demais estruturas de governança.

2.2.1.8 Componente C1. gestão de riscos e controle interno

Risco é a probabilidade de não se alcançar os resultados esperados, identificados no planejamento das metas ou no estabelecimento de estratégias da organização. O desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (COSO, 2014).

O risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Caso o risco inerente esteja em um nível não aceitável para a organização será necessário a implementação de controles internos para mitigar os riscos (Brasil, 2014).

Controle interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela organização, estruturado para enfrentar riscos e proporcionar o cumprimento da missão da organização com o cumprimento dos seguintes objetivos gerais a serem alcançados (INTOSAI, 2007):

- 1) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- 2) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- 3) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis;
- 4) salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano.

A gestão de riscos trata-se de uma ferramenta robusta para alcançar os objetivos organizacionais. As práticas identificadas para o componente são (INTOSAI, 2007; COSO, 2014):

- Prática C1.1. Fomentar a cultura de gestão de riscos como fator essencial para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização.
- Prática C1.2. Estabelecer política e estrutura integrada de gestão de riscos e controle interno.
- Prática C1.3. Assegurar que a gestão de riscos e o controle interno sejam parte integrante dos processos organizacionais.

- Prática C1.4. Considerar os riscos que têm impacto sobre outras organizações públicas e demais partes interessadas e comunicar, consultar e compartilhar informações regularmente com essas partes.

- Prática C1.5. Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.

2.2.1.9 Componente C2. Auditoria interna

O papel da auditoria interna é basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados na empresa. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (IIA, 2011).

Recentemente, a função da auditoria interna se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco e a governança da organização. As práticas são apresentadas por:

- Prática C2.1. Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.

- Prática C2.2. Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes, atuem de forma objetiva e com zelo profissional ao executar seus trabalhos.

- Prática C2.3. Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.

- Prática C2.4. Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

2.2.1.10 Componente C3. *accountability* e transparência

Os integrantes das organizações de governança interna e da administração executiva são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009).

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*. Acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da *accountability* (IFAC, 2013).

A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também fatores tangíveis e intangíveis que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2009). As práticas do componente *Accountability* e transparência são representadas por:

- Prática C3.1. Publicar relatórios periódicos de desempenho dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*.
- Prática C3.2. Publicar, juntamente com os relatórios periódicos, parecer da auditoria interna quanto à confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o desempenho das operações.
- Prática C3.3. Publicar a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.
- Prática C3.4. Publicar eventuais avaliações da adequação e do desempenho dos sistemas de governança e de gestão realizadas pelos órgãos de controle externo.

- Prática C3.5. Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público na organização.
- Prática C3.6. Comprometer-se com a transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
- Prática C3.7. De ofício, garantir que sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

2.3 As teorias basilaes da governança pública

O entendimento de teorias que descrevem as relações entre indivíduos e as instituições, principalmente quando atuam em um ambiente de conflito de interesse ou, mesmo, de cooperação pode melhor explicar o que é governança (Brasil, 2012).

A prática da governança tem pontos semelhantes na administração pública e privada. A propriedade e a gestão são o ponto focal para a geração dos problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidade e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e programas governamentais (Fontes Filho, 2003).

Quando é abordado o tema governança no setor público, a essência de quatro marcos teóricos facilita o entendimento da governança: a Teoria da Firma, a Teoria da Agência, a Teoria dos Contratos e a Teoria da Escolha (Brasil, 2012; Fontes Filho, 2003).

2.3.1 A teoria da firma

A Teoria da Firma, criada pelo economista Ronald Coase em 1937, tem como marco o fato de que as firmas são organizadas para atuarem nos mercados com o objetivo de minimizar os custos de transação (custo de informações, custos contratuais etc.), ou seja, para que os agentes econômicos atuem no mercado são criadas e estruturadas as empresas (Brasil, 2012).

A criação de uma estrutura (a firma) com o objetivo de reduzir riscos e custos inerentes à produção de bens e serviços gera custos de transação. A necessidade de se organizar firmas decorre da busca pela minimização de tais custos, ou seja, para que as trocas econômicas sejam realizadas com mais eficiência e organização da produção (Brasil, 2012).

A partir da concepção da criação da estrutura, constitui-se a Teoria da Firma. A teoria estuda o comportamento da unidade do setor da produção e procura explicar a forma de atuar da sociedade empresarial quando desenvolve atividades produtivas de bens ou de serviços com mais eficiência.

As organizações econômicas estão centradas em contratos de longo prazo, o que gera estabilidade na produção de bens ou serviços. E para oferecer bens e serviços no mercado de forma eficiente e lucrativa é preciso organizar a produção, criar vínculos duradouros entre trabalhadores e fornecedores de matérias-primas e recursos (Brasil, 2012).

2.3.2 A teoria da agência

A análise das relações entre os participantes de um sistema é abordada pela Teoria da Agência. No sistema de controle externo e interno à organização, como balizadores da ação gerencial, a propriedade (principal), e controle (agente) são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflito de interesse entre os indivíduos (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

Mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade, considerando que a saída do proprietário da condução dos negócios gerou os problemas de agência, ou seja, os conflitos de interesse entre o proprietário e o agente, relacionados às diferenças de orientação entre o que os executivos, ou agentes, buscam com sua atuação na organização e aquilo esperado pelos proprietários (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

Os pressupostos econômicos orientam que os indivíduos são percebidos pela atuação em seu próprio interesse ou motivação. Assim, os proprietários devem empreender ações junto aos agentes com a criação de incentivos contratuais, monetários ou não, consistentes com seus interesses, e monitorar o comportamento desses agentes para que o objeto contratado seja realizado (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

A Teoria da Agência, portanto, apresenta-se como um arcabouço teórico voltado para análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle são destinados a distintas figuras, é um modelo de tomada de decisão embasado num modelo normativo. O principal delega poderes e autoridade para o agente tomar decisões, sendo de competência de o agente apresentar os melhores desempenhos, ou seja, o principal deixa de obter o máximo para obter o possível dentro das condições colocadas (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

2.3.3 A teoria dos contratos

A partir do entendimento do conflito de agência entre o principal (acionista) e o agente (executivo), surge a noção de que o acionista deve cercar-se do maior número possível de instrumentos para evitar que seja expropriado pelo administrador. Os instrumentos seriam um conjunto de contratos entre os diversos participantes. Assim, cada participante contribui com algo para a firma e em troca recebe parte do bolo, com isso o funcionamento adequado da empresa depende do equilíbrio contratual estabelecido (Brasil, 2012).

A Teoria dos Contratos, portanto, vê a empresa como este conjunto de contratos. Um exemplo mais prático disso está no papel da contabilidade dentro da teoria contratual da firma. A contabilidade possui as funções na coordenação dos vários contratos existentes entre os agentes ligados à empresa: a) mensurar a contribuição de cada um dos participantes nos contratos; b) mensurar a contribuição dos participantes no resultado da empresa; c) informar os participantes do grau de sucesso no cumprimento dos contratos; d) disponibilizar informações para os potenciais participantes em contratos com a empresa para manter a liquidez dos fatores de produção e: e) disponibilizar informações sobre a forma de redução de custos de negociação dos contratos (Brasil, 2012).

2.3.4 A teoria da escolha pública

James M. Buchanan Jr., considerado um dos criadores da Teoria da Escolha Pública, tinha duas grandes preocupações que podem ser identificadas por trás da elaboração desta teoria, à excessiva matematização da economia e à politização das decisões econômicas (Brasil, 2012).

No que dizia respeito à excessiva matematização da economia que, cada vez mais, assumia papel central na formulação teórica da época, e da qual a teoria das expectativas racionais é um ótimo exemplo. Para Buchanan, ao se preocuparem em elaborar modelos de análise com enorme sofisticação matemática, os economistas estavam se esquecendo do que deveria se constituir realmente no essencial da análise teórica: compreender as motivações que explicam as decisões dos agentes econômicos (Brasil, 2012).

Em relação segunda preocupação, à politização das decisões econômicas. A transferência para o âmbito da política, muitas vezes, fazia com que a racionalidade econômica fosse suplantada pelos interesses dos políticos envolvidos na tomada de decisões. Para Buchanan, o economista e o político trabalham com vetores distintos, o economista teria por parâmetro fundamental a eficiência, em suas tomadas de decisão, buscando sempre a alocação ótima dos recursos escassos, já o político

estaria focado na conquista e na manutenção do poder, o que só pode ser alcançado no regime democrático por meio do voto (Brasil, 2012).

A Teoria da Escolha Pública estuda a forma como as instituições estatais tomam as decisões. A teoria analisa como funcionam os diferentes mecanismos de voto, demonstrando que não existe um mecanismo ideal para obter escolhas sociais a partir das preferências individuais. A teoria, também, analisa as chamadas falhas de governo associadas à falha de eficiência econômica das decisões econômicas e à injustiça na repartição do rendimento (Brasil, 2012).

O papel do Estado na economia, a forma como utiliza os meios que são colocados à disposição e às motivações que estão na base das ações e atitudes dos políticos são aspectos importantes, mas muitas vezes negligenciados no campo teórico. A Teoria da Escolha Pública tenta preencher esta lacuna com a premissa base de que o funcionamento de todo o processo político assenta-se na busca por parte dos indivíduos envolvidos de seus interesses próprios (Brasil, 2012).

Além da ênfase dada às falhas dos governos, a Teoria da Escolha Pública está focada na proposta de medidas para corrigir os problemas, destacando as vantagens da intervenção do Estado no âmbito local e propondo formas de minimizar a despesa pública (Brasil, 2012).

Os referenciais das teorias aqui apresentados servem para propor elementos ao desenvolvimento de um modelo de governança a ser aplicado especificamente para as organizações públicas nos níveis macro (Governo), meso (política pública ou setor de governo), meso-micro (redes de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organização).

2.4 MODELOS DE GESTÃO DO DESEMPENHO

A existência de metodologias de gestão do desempenho já consolidadas e testadas em diversos contextos e organizações possibilita apresentar modelos abrangentes, que se posicionam na perspectiva da organização como um todo, e

modelos mais focados em dimensões específicas do desempenho organizacional, tais como finanças, marketing, operações e logística. Descreve-se as metodologias de gestão do desempenho existentes, selecionadas com base na ênfase de maior representatividade na literatura gerencial contemporânea, a saber (Martins & Marini, 2010, p. 34):

- *Balanced Scorecard* (BSC).
- Bain & Company.
- Prisma de Desempenho.
- Hoshin Kanri.
- Gestão da Qualidade Total.
- Rummler & Brache.
- Cadeia de Valor de Porter.
- Gestão de Projetos – PMBOK.
- Cadeia de Suprimento - *Supply Chain*.
- Planejamento Estratégico Situacional.
- Valor Público.
- Governança para Resultados.

É comprovado que a gestão eficiente de desempenho aumenta a produtividade da organização tornando-se essencial para superar os desafios da prestação de serviços com eficiência para a sociedade.

2.4.1 O Modelo do *balanced scorecard*

O modelo do *Balanced Scorecard* desenvolvido pelos professores Robert Kaplan e David Norton, de Harvard, no início da década de noventa teve como um dos principais motivos a constatação de que os tradicionais indicadores financeiros eram insuficientes para medirem as atividades criadoras de valor relacionadas com os ativos intangíveis (Kaplan & Norton, 2004; Rigby, 2009).

Os ativos intangíveis eram representados pelas habilidades, competências e motivação dos empregados, bancos de dados e tecnologias da informação, processos, inovação em produtos e serviços, relacionamentos com os clientes, imagem da organização, dentre outras. Pela lógica do Modelo BSC, o somatório das pessoas e tecnologias, se bem aplicados aos processos internos, possibilita criar valor ao cliente e, com isso, levar aos resultados financeiros esperados (Kaplan & Norton, 2004).

O *Balanced Scorecard* (BSC) é um modelo de gestão estratégica que explicita, comunica, alinha e monitora a estratégia organizacional, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis. O BSC baseia-se na construção de um conjunto de indicadores interligados numa relação de causalidade e alinhamento com a estratégia, promovendo uma visão sistêmica do desempenho organizacional (Kaplan & Norton, 2004; Rigby, 2009).

O Painel de Controle (*Balanced Scorecard*) define o que os gestores entendem por desempenho e mede se eles mesmos estão ou não alcançando os resultados esperados. A tradução da estratégia é apresentada em quatro perspectivas, construída de forma lógica e direcionada para que a organização apresente desempenho e crescimento ao longo do tempo (Kaplan & Norton, 2004; Rigby, 2009):

- i) financeira: receita, lucro, retorno sobre investimento, fluxo de caixa;

- ii) clientes: participação de mercado, satisfação dos consumidores, lealdade dos consumidores;
- iii) processos internos: taxas de produtividade, qualidade, cumprimento de prazos;
- iv) inovação: percentual da receita advinda de novos produtos, sugestões de funcionários, taxas de melhoria;
- v) pessoal: clima organizacional, conhecimento, rotatividade, uso de melhores práticas.

O modelo do *Balanced Scorecard* desenvolvido pelos professores Robert Kaplan e David Norton, de Harvard, no início da década de noventa teve como um dos principais motivos a constatação de que os tradicionais indicadores financeiros eram insuficientes para medirem as atividades criadoras de valor relacionadas com os ativos intangíveis.

O BSC surgiu como uma alternativa efetiva para o gerenciamento integrado na implementação das estratégias empresariais, ao mapear e associar fatores de desempenho, os indicadores que refletem a perspectiva dos clientes, do processo produtivo interno e da capacidade de aprendizagem e crescimento da empresa, com os indicadores de resultado na perspectiva financeira (indicadores de liquidez, rentabilidade, etc.).

A Figura 5 representa o modelo conceitual do BSC, o mapa estratégico, convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.

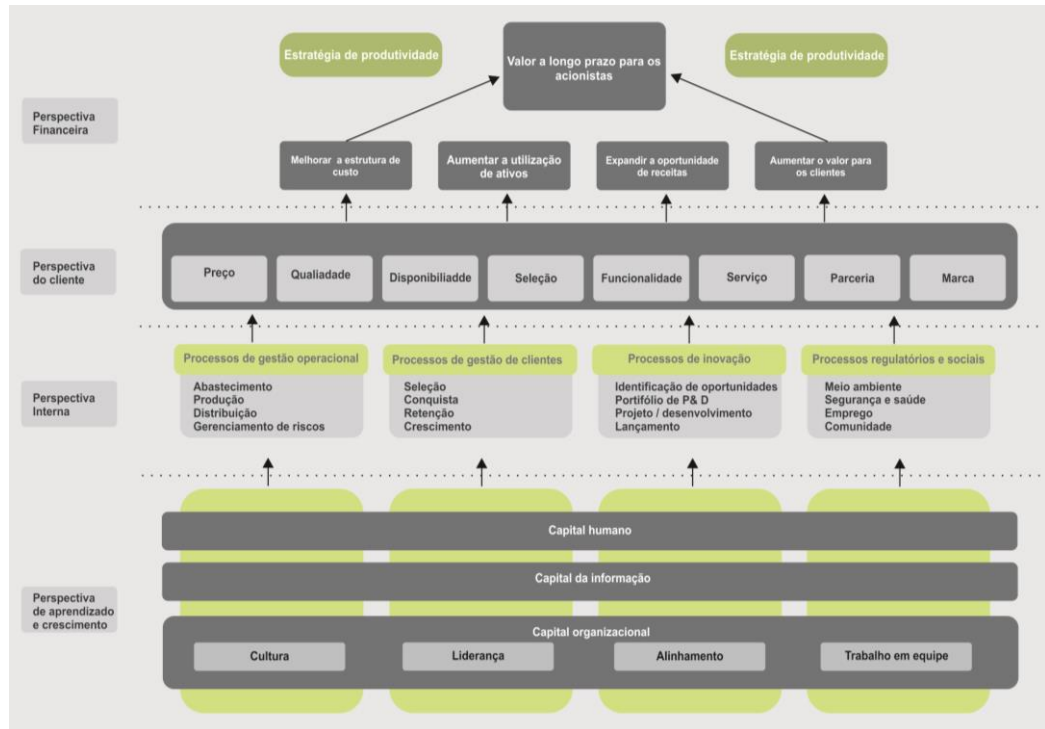


Figura 5. Estrutura do mapa estratégico
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

A implementação da metodologia BSC requer a tradução da estratégia em objetivos e definir de “aonde e como se quer chegar”, e depois coletar dados. O fluxo da informação deve ser constante pra saber como está o posicionamento da organização. O processo contribuirá para avaliação da estratégia traçada para o alcance das metas da organização por meio da sumarização de informações em um conjunto de indicadores vitais críticos (Kaplan & Norton, 2004).

2.4.2 O modelo bain & company

A metodologia desenvolvida por Gottfredson e Schaubert, em 2008, utilizada pela Bain & Company apresenta a ideia de se alcançar resultados a partir da definição de um ponto de partida, de um diagnóstico, e de um ponto de chegada, a visão e os objetivos e de um caminho a ser percorrido, por meio de planos de ação para a organização alcançar os resultados a serem alcançados. A identificação dos temas mais relevantes relacionados à organização e ao contexto em que ela atua é essencial.

A metodologia de desempenho aborda a importância da definição de planos de ação, que conduzirão a organização de um ponto a outro, descrito na metodologia como “caminho” até os resultados. Os principais elementos desse modelo são ilustrados na Figura 6.

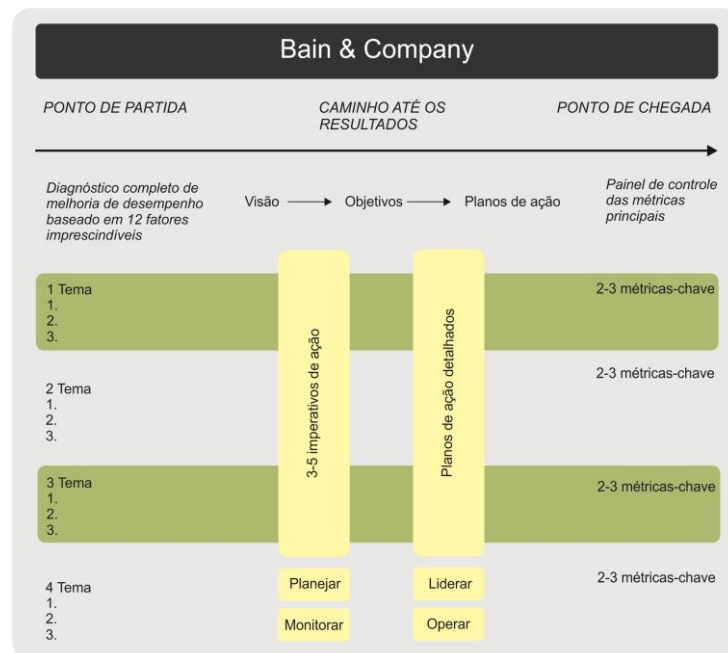


Figura 6. Modelo bain & companhia
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

O processo de implantação dessa metodologia inicia-se pela compreensão da posição atual da organização ou ponto de partida, que deve ser identificado a partir de diagnóstico levantado, elencando pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, entre outros. Em seguida, faz-se necessário pensar no “ponto de chegada”, isto é, nos objetivos a atingir dentro do espaço de tempo disponível, não importando seu grau de complexidade. O “ponto de chegada” deve ser ambicioso e inspirador, além de específico, realista e viável de ser realizado (Rigby, 2009).

O ponto forte da metodologia de Bain & Company é a simplicidade de sua aplicação, pois ela permite a definição de indicadores e metas de forma pragmática, facilitando o acompanhamento dos gestores e a tempestividade da tomada de possíveis ações corretivas, proporcionando a convergência dessas ações em

resultados práticos que vão ao encontro da administração de alto impacto (Rigby, 2009).

2.4.3 O modelo de prisma de desempenho

O Prisma de Desempenho é um modelo integrado de mensuração de resultados focado na criação de valor para as partes interessadas (clientes, fornecedores, parceiros, empregados, comunidade, governo), a partir da construção de indicadores que auxiliem na obtenção da máxima satisfação dessas partes (Neely & Adams, 2002).

A princípio, o modelo possibilita a identificação das necessidades das partes interessadas em relação a organização e, por conseguinte, a contribuição delas para com essa, visando a promoção de um relacionamento de troca e contribuição (Neely & Adams, 2002).

A metodologia do Prisma de Desempenho aborda o conceito de desempenho de forma multidimensional, a partir de cinco perspectivas, em que cada uma delas corresponde a uma das faces do prisma, independentes e interligadas logicamente. Essas faces são divididas em topo, fundo e lados (Neely & Adams, 2002).

As faces do topo e do fundo são, respectivamente, satisfação e contribuição dos *stakeholders*, e objetivam identificar as necessidades e contribuições entre as partes interessadas e a organização. As três faces laterais são: estratégia, que visa verificar a existência de estratégias para atender às demandas das diversas partes interessadas e, por sua vez, definir objetivos; processos, que procuram identificar e delinear processos organizacionais para implementar a estratégia; e capacidades, que objetivam desenvolver pessoas, práticas, tecnologias e infraestrutura para a execução da estratégia (Neely & Adams, 2002).

Após a determinação das faces do Prisma relacionadas à satisfação dos *stakeholders* e as práticas organizacionais que devem ser instituídas, são

estabelecidos os indicadores para a mensuração de cada uma delas. A Figura 7 ilustra o Prisma com suas faces (Martins & Marini, 2010).

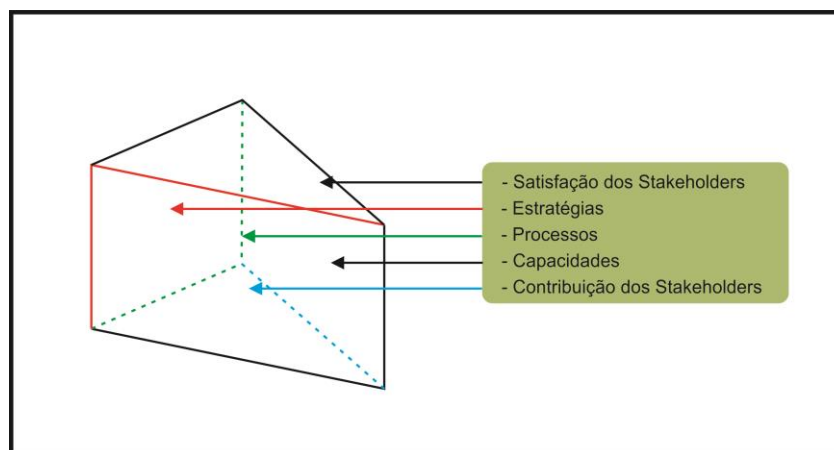


Figura 7. As Cinco faces do modelo prisma de desempenho

Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

As vantagens do Modelo Prisma de Desempenho é fortemente apresentada pela inclusão de um rol significativo de partes interessadas, identificando suas demandas e criando os mecanismos necessários para atendê-las, além da adequação do modelo a contextos que requerem a atuação de redes interorganizacionais (Neely & Adams, 2002; Martins & Marini, 2010).

2.4.4 O modelo de hoshin kanri

O modelo de gestão do desempenho Hoshin Kanri foi desenvolvido no Japão nos anos 1960 e compõe um dos três elementos da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*), além do elemento de melhoria da qualidade e do gerenciamento da rotina. O modelo aborda o gerenciamento por meio de diretrizes da alta direção, caracterizando-se como o desdobramento das metas da cúpula, perpassando toda a organização até o nível operacional.

Desse modo, todos os níveis da organização possuem diretrizes sob sua responsabilidade, acompanhadas por meio de indicadores e metas que refletem a forma como a alta administração comunica as diretrizes aos responsáveis pelos processos (Brizon, Machado, Silva & Turrioni, 2004; Martins & Marini, 2010).

Os planos de ação, por sua vez, correspondem à forma de os executores acompanharem o andamento das atividades. A implementação do Modelo Hoshin Kanri inicia-se pelo planejamento estratégico, permitindo à alta direção determinar a visão e os objetivos da organização (Brizon, Machado, Silva & Turrioni, 2004; Martins & Marini, 2010).

A Figura 8 reflete o desdobramento da estratégia até o nível operacional por meio de diretrizes (Martins & Marini, 2010).

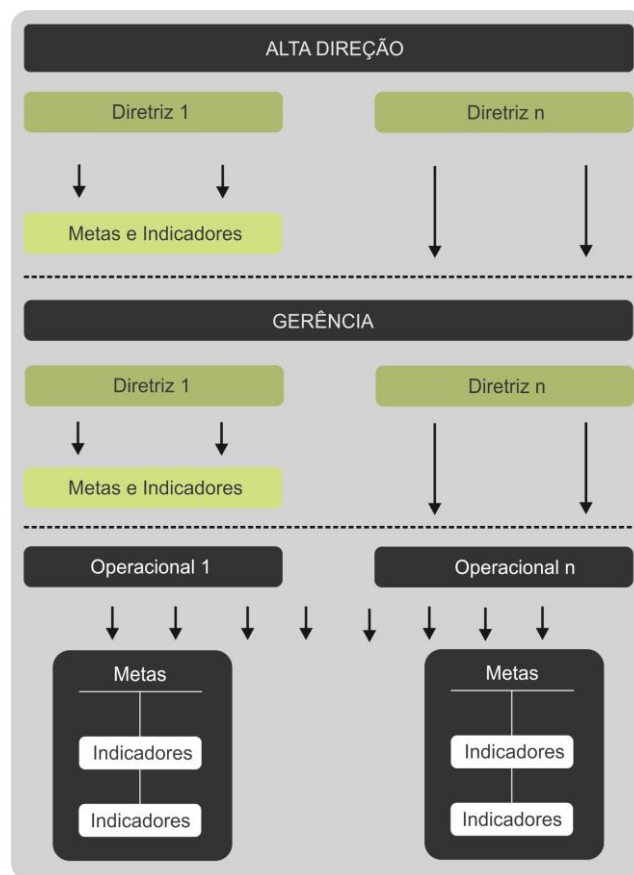


Figura 8. Desdobramento das diretrizes
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

O procedimento de implantação do Modelo é ilustrado na Figura 9 em que percebem as diversas interseções entre a alta administração, a média gerência e as equipes de trabalho a fim de desdobrar a estratégia da cúpula até os níveis mais operacionais (Martins & Marini, 2010).

A média gerência, por sua vez, estuda esses objetivos e determina a forma como eles serão alcançados, traduzindo-os em planos de trabalho. Após sua determinação e validação, as equipes de implementação responsáveis pela execução são definidas (Brizon et al., 2004; Martins & Marini, 2010).

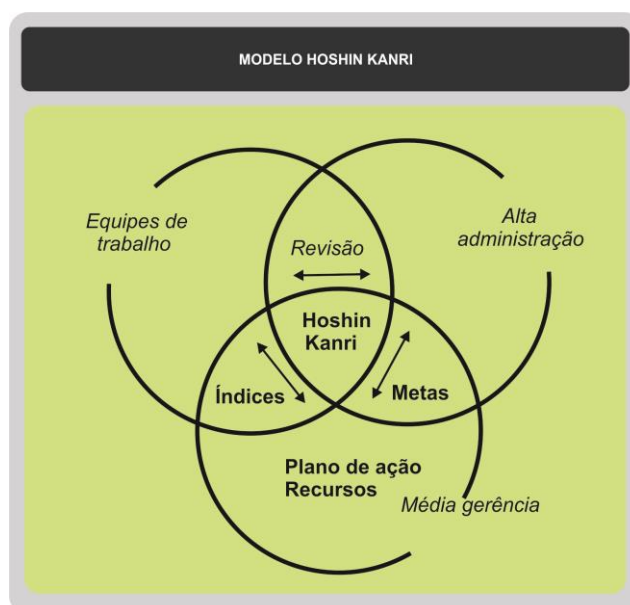


Figura 9. Modelo hoshin kanri
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

Uma das vantagens comparativa do Modelo Hoshin Kanri está na melhoria da comunicação organizacional proporcionada pelo sistema documentado e aberto de planejamento, implementação e revisão da estratégia e no estabelecimento de contribuições para todos os níveis da organização (Brizon et al., 2004; Martins & Marini, 2010). No modelo, todos trabalham em prol da estratégia e dos resultados organizacionais, criando na alta administração, média gerência e equipes de trabalho um sentimento de pertencimento e contribuição.

2.4.5 O modelo da gestão da qualidade total

A Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*) preocupa-se com o atendimento das necessidades e das expectativas dos clientes internos e externos. É uma forma de abordagem para a melhoria da qualidade das especificações de produtos e serviços, atendendo assim à demanda dos clientes

com o objetivo de atingir as especificações com níveis de defeito zero. Cria-se um ciclo virtuoso de melhoria contínua que aumenta a produtividade e o lucro (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010).

A abordagem de desempenho pelo Modelo da Gestão da Qualidade Total é realizada por três elementos principais ilustrados na Figura 10, a saber (Martins & Marini, 2010):

- i) O foco no cliente (objetiva atender aos requisitos de conformidade e de necessidade dos clientes);
- ii) melhoria dos processos (ausência de retrabalho e erros); e
- iii) lado humano da qualidade (conhecimento dos objetivos da organização e diferenciação das atividades com menor divisão dos trabalhos).

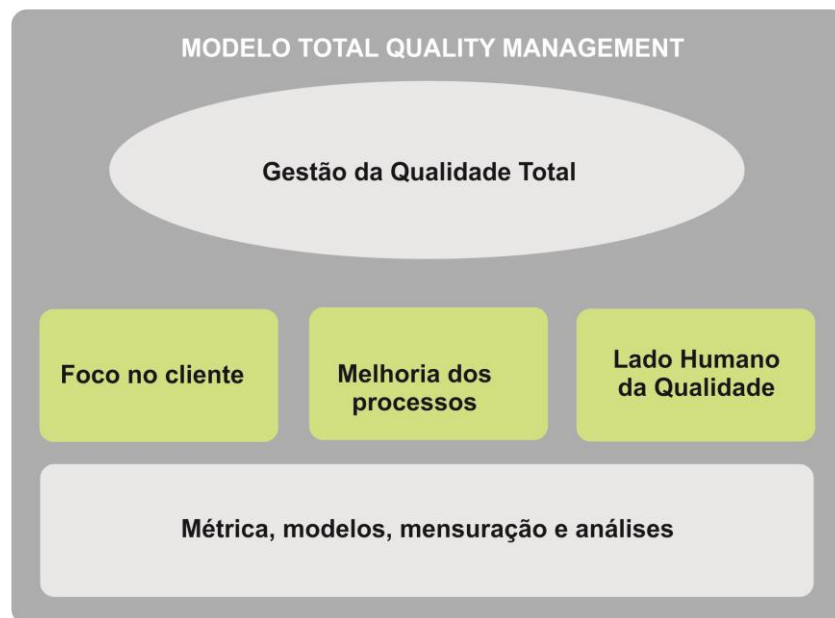


Figura 10. Modelo da gestão da qualidade total (TQM)
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

Nesse modelo, o processo de implantação da mensuração de desempenho se dá por meio do estabelecimento de indicadores para cada um dos elementos supracitados com base em procedimentos e ações contínuas de melhoria. É

importante destacar que o TQM não é um “modelo de gestão de desempenho” propriamente dito. É uma filosofia de melhoria contínua das organizações. Assim, sua principal contribuição é orientar as organizações na busca de conformidade a padrões de excelência em gestão e, assim, atender às expectativas de qualidade dos diversos *stakeholders* (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010).

A ferramenta foca na melhoria e reflete diretamente na lucratividade. Ela pode ser usada para (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010):

- Aumentar a produtividade;
- Diminuir resíduos e custos de retrabalho;
- Melhorar o desempenho do produto;
- Diminuir o tempo do ciclo de produto até chegar ao consumidor;
- Diminuir problemas de serviço ao cliente;
- Aumentar a vantagem competitiva em diversos aspectos.

2.4.6 O modelo rummler & brache

O modelo As Nove Variáveis de Desempenho, de Rummler e Brache (2004), baseia-se numa estrutura sistêmica que converte entradas em saídas para os clientes das organizações. É aplicado como um instrumento de diagnóstico e aumento do desempenho organizacional. Trata-se de um roteiro para dirigir a organização no sentido correto, um projeto para a melhoria da operação e motivador para a melhoria contínua de todo o sistema (Rummler & Brache, 1994; Martins & Marini, 2010).

A organização deve ser compreendida pelas dimensões de níveis de desempenho e necessidades de desempenho. Os níveis de desempenho são constituídos por (Rummler & Brache, 1994; Martins & Marini, 2010):

- i) organização (relacionamento com o ambiente externo e a estratégia, a estrutura organizacional e o uso de recursos realizados pela organização);
- ii) processo (destaca os fluxos de processos de trabalho existentes e os produtos gerados aos clientes internos e/ou externos); e
- iii) trabalho/executor (destaca a execução do trabalho que é realizado e coordenado por pessoas);

Já as necessidades de desempenho, são constituídas por:

- i) objetivos (definem os padrões acerca das necessidades e expectativas de clientes sobre a qualidade, custo, disponibilidade dos bens e serviços);
- ii) projetos (define os fatores necessários para que os objetivos sejam alcançados); e
- iii) gestão (define as práticas para assegurar que os projetos sejam realizados e que, por sua vez, os objetivos sejam alcançados).

A implementação desse modelo se dá a partir do estabelecimento de um conjunto de indicadores para cada uma das nove interseções da matriz, abordando os níveis da organização, e também seus objetivos, projetos e práticas de gestão, conforme ilustra a Figura 11.

	OBJETIVOS	PROJETO	GESTÃO
NÍVEL DE ORGANIZAÇÃO	Objetivos de organização	Projeto de organização	Projeto de organização
NÍVEL DE PROCESSOS	Objetivos do processo	Projeto do processo	Projeto do processo
NÍVEL DE TRABALHO/EXECUÇÃO	Objetivos do trabalho / executor	Objetivos do trabalho / executor	Gestão do trabalho / execução

Figura 11. As nove variáveis de desempenho
 Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

O modelo de Rummler e Brache permite um diagnóstico com base em fatores-chave em todos os níveis da organização. Outra vantagem é a possibilidade de enxergar a interdependência das variáveis, propiciando uma visão integrada dos fatores-chave (descritos nos componentes do modelo), evitando a realização de processos, projetos e ações fragmentadas e o consequente desperdício de esforços das pessoas no ambiente organizacional (Rummler & Brache, 1994; Martins & Marini, 2010). O modelo aponta o direcionamento para melhorias a ser seguido.

2.4.7 O modelo de cadeia de valor de Porter

A Cadeia de Valor desenvolvida por Michael Porter tem a finalidade de identificar dentro das organizações as vantagens competitivas. **O modelo** desdobra a firma em suas atividades estrategicamente relevantes para compreender o comportamento dos custos e as fontes de diferenciação existentes ou potenciais. A vantagem competitiva é reconhecida pela execução das atividades estrategicamente importantes pelos seus clientes em relação à sua concorrência (Porter, 1989; Martins & Marini, 2010).

As atividades desenvolvidas pela organização são ressaltadas a partir de elos interligados, a fim de atender às necessidades dos clientes, considerando as relações com os fornecedores, os ciclos de produção e a entrega dos bens ou serviços ao consumidor final (Porter, 1989; Martins & Marini, 2010).

O processo de implantação do modelo da Cadeia de Valor se dá a partir da identificação das atividades finalísticas da organização, constituídas por (Porter, 1989; Martins & Marini, 2010):

- i) logística interna, envolvendo atividades relacionadas ao recebimento, armazenamento e distribuição de insumos;
- ii) operações, referente a atividades relacionadas à transformação dos insumos em produtos finais);

- iii) (logística externa, atividades relacionadas à coleta, ao armazenamento e à distribuição física do produto para compradores);
- iv) marketing e vendas (atividades relacionadas à disponibilização de um meio pelo qual compradores possam adquirir o produto e a motivá-los à compra); e
- v) assistência técnica, atividades relacionadas ao fornecimento de serviço para ampliar o valor do produto).

A seguir são identificadas as atividades secundárias, ou de suporte, responsáveis por apoiar as atividades finalísticas. Essas atividades secundárias são constituídas por (Porter, 1989; Martins & Marini, 2010):

- i) compras (função de aquisição de insumos a serem empregados na cadeia de valor da organização);
- ii) desenvolvimento de tecnologia (atividades voltadas para aperfeiçoar o produto e o processo);
- iii) gestão de recursos humanos (atividades de recrutamento, contratação, treinamento etc.); e
- iv) administração e infraestrutura (atividades de gerência geral, como planejamento, finanças, contabilidade, jurídicas, questões governamentais e qualidade).

Com o modelo de Porter, pode-se conceber uma terceira etapa para estabelecer os indicadores para medir o desempenho da organização, e aferir a execução das atividades finalísticas e de suporte. A metodologia da Cadeia de Valor de Porter possibilita averiguar, com precisão, os valores gerados por cada etapa do processo finalístico da organização (Martins & Marini, 2010).

Outra vantagem é a apresentação da relevância dos processos de suporte para que os processos finalísticos sejam plenamente executados, proporcionando um excelente acompanhamento do valor gerado para a organização, sob a

perspectiva de processos A Figura 12 ilustra o modelo genérico de Cadeia de Valor concebido por Michael Porter (Martins & Marini, 2010).

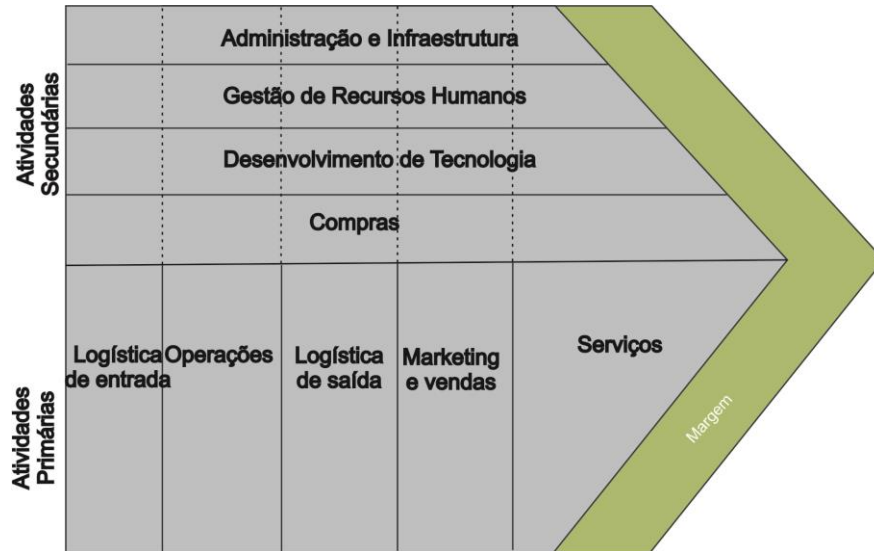


Figura 12. Cadeia de valor de porter
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

Uma terceira vantagem é a capacidade de poder representar o relacionamento entre a estratégia, sob o ponto de vista da excelência operacional, e os processos, o que permite elevar a vantagem competitiva das organizações (Martins & Marini, 2010). A modelo orienta as atividades primárias e secundárias para o desenvolvimento e para a entrega de produtos com maior eficiência e eficácia.

2.4.8 O modelo de gestão de projetos – PMBOK

A metodologia do *Project Management Body Of Knowledge* (PMBOK), desenvolvida pelo *Project Management Institute* (PMI), consiste num guia de melhores práticas referente à gestão de projetos. Ela destaca que, para um projeto obter bom desempenho, faz-se necessária a compreensão de um conjunto de áreas de conhecimento relacionadas à gestão de projetos (Martins & Marini, 2010):

- i) tempo;

- ii) custo;
- iii) escopo;
- iv) comunicação;
- v) recursos humanos;
- vi) riscos;
- vii) integração;
- viii) aquisições; e
- ix) qualidade.

Segundo a metodologia, um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto ou serviço com resultado exclusivo. Assim, projetos possuem ciclos de vida finitos, compreendidos por cinco principais etapas (Martins & Marini, 2010):

- i) iniciação;
- ii) planejamento;
- iii) execução;
- iv) monitoramento e controle; e
- v) encerramento.

A mensuração do desempenho de projetos, com base no Guia PMBOK, pode ser realizada a partir da interseção entre as áreas de conhecimento e o ciclo de vida do projeto, mediante a lógica de matriz ilustrada na Figura 13 (Martins & Marini, 2010):

PROCESSOS DE ÁREA DE CONHECIMENTO	GRUPOS DE PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS				
	Grupos de processos de iniciação	Grupos de processos de planejamento	Grupos de processos de execução	Grupos de processos de monitoramento e controle	Grupos de processos de encerramento
Gerenciamento de integração do projeto					
Gerenciamento de escopo do projeto					
Gerenciamento de custos de projeto					
Gerenciamento de qualidade de projeto					
Gerenciamento de recursos humanos de projeto					
Gerenciamento de comunicações do projeto					
Gerenciamento de riscos de projeto					
Projeto					

Figura 13. Matriz PMBOK
 Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

A principal vantagem do modelo PMBOK está na sua consistência e abrangência, pois sintetiza diversas práticas provenientes de experiências em gestão de projetos, permitindo uma visão holística sobre eles, uma vez que orienta as organizações para a identificação de influências culturais, de poder e de interesses organizacionais, e o uso de ferramentas potentes de gestão de projetos, que possa dá suporte efetivo na mensuração e no acompanhamento dos projetos e o consequente no alcance dos resultados almejados pela organização.

2.4.9 O modelo de cadeia de suprimento

O Modelo de Cadeia de Suprimento (*Supply Chain*), representa o esforço de gestão dos relacionamentos por meio da administração compartilhada de processos internos e externos que interligam as diversas áreas organizacionais (compras, logística, marketing etc.), na perspectiva intraorganizacional, e as organizações (clientes, fornecedores e parceiros), na perspectiva extraorganizacional, abrangendo desde o fornecedor que entrega produtos, serviços e informações aos clientes/beneficiários e outras partes interessadas (Lambert, 2005; Martins & Marini, 2010).

O processo de implantação da gestão do desempenho, segundo os pressupostos da Cadeia de Suprimento, é realizado a partir do estabelecimento de indicadores da organização e, no âmbito externo, objetivando monitorar o desempenho dos serviços prestados pelas partes fornecedoras, clientes/beneficiários e parceiros da organização (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010).

A vantagem do modelo da Cadeia de Suprimentos (*Supply Chain*) é apresentada pela abordagem sistêmica de elevada complexidade baseada em processos, adequada para se o trabalho em rede, já que permite uma interação coordenada e integrada das diversas partes interessadas, a partir da sintonia das ações (*timing*) dessas organizações em prol do desempenho coletivo desejado (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010).

Assim, a Figura 14 demonstra os elementos, tanto do ambiente interno quanto externo, que devem atuar de maneira integrada e tempestiva a fim de possibilitar o alcance o desempenho do conjunto de organizações de uma determinada cadeia de suprimentos.

A gestão da Cadeia de Suprimentos (*Supply Chain Management*) sincroniza os esforços de todas as partes envolvidas utiliza-se do uso de tecnologia para possibilitar troca de informações, bens e serviços dentro da organização e através de suas fronteiras (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010).

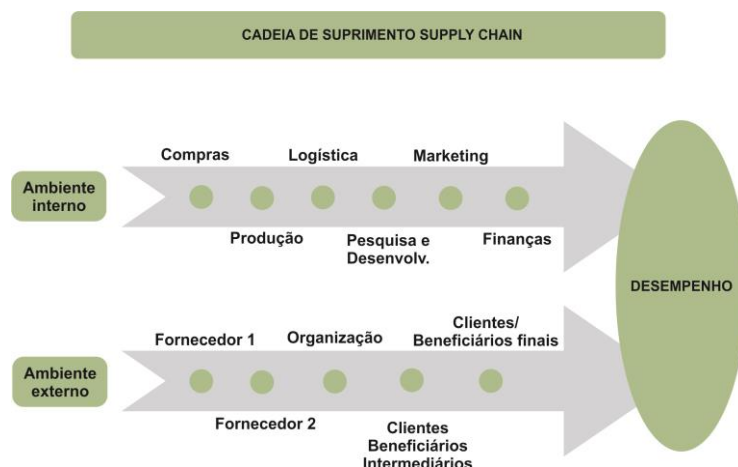


Figura 14. Modelo ilustrativo da cadeia de suprimentos

Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2010).

O modelo estabelece forte canal de comunicação e confiança entre as partes interessadas, totalmente alinhados com os processos da empresa, e visando a satisfação do cliente. As empresas normalmente implementam programas de Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos em quatro etapas (Rigby, 2009; Martins & Marini, 2010):

- **Estágio 1:** procura aumentar os níveis de confiança entre os elos vitais na cadeia. Os gestores são treinados a tratar potenciais adversários como parceiros valiosos. Este estágio normalmente leva a compromissos de longo prazo com os parceiros escolhidos;
- **Estágio 2:** a troca de informações é intensificada, criando conhecimento mais atualizado e acurado para previsão de demanda, níveis de estoque, utilização de capacidade, calendário de produtos, datas de entrega e outros dados que podem ajudar os parceiros da cadeia a melhorar seus desempenhos;
- **Estágio 3:** foca no gerenciamento de toda a cadeia como um único processo ao invés de diversas funções independentes. Desenvolve as competências principais de cada parceiro, automatiza a troca de informações, melhora os processos de gerenciamento e sistemas de incentivos, melhora a previsão de demanda, reduz níveis de estoque, reduz duração de ciclos e envolve os clientes de maneira mais profunda no processo de Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos;

- **Estágio 4:** identifica e implementa ideias radicais para transformar completamente a cadeia e entregar valor ao cliente de maneira nunca antes vista. Ao reconhecerem que existe valor não capturado na cadeia de suprimentos, mas que melhorar uma ou outra empresa da cadeia trará apenas melhorias limitadas.

A Cadeia de Suprimentos é responsável por diversas mudanças nos processos de negócio em todo o mundo, incluindo estoques *just-in-time*, troca de informações eletrônicas (EDI), terceirização de atividades não principais, consolidação de fornecedores e globalização.

2.4.10 O modelo da criação de valor público

A abordagem desenvolvida por Mark Moore, da Kennedy School, busca responder à questão sobre como devem os gerentes públicos pensar e fazer para criar valor público a partir da explicitação de três tipos de enfoques: estabelecimento de uma filosofia de gestão pública (o que devemos esperar dos gerentes públicos); estabelecimento de estruturas de diagnósticos (para guiar os gerentes) e identificação de tipos especiais de intervenções, para explorar o potencial dos cenários políticos (Moore, 2002).

Criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas: i) que sejam politicamente desejadas (legitimidade); ii) cuja propriedade seja coletiva; iii) que requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade (Moore, 2002).

O modelo busca fazer uma adaptação do conceito de estratégia no setor privado para o setor público. Para isso, utiliza a imagem de um triângulo – triângulo estratégico – que destaca três aspectos fundamentais para a criação de valor público (Moore, 2002):

- **Gestão da estratégia:** a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, no sentido de que a organização gere produtos de valor para os supervisores, clientes e beneficiários abaixo em termos de dinheiro e autoridade.

- **Gestão política:** a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas e pelo qual é responsável.

Gestão da eficiência: a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, no sentido de que as atividades autorizadas e valiosas possam realmente ser implementadas pela organização existente com a ajuda de outros que possam ser induzidos a contribuir para a meta da empresa.

2.4.11 O modelo de gestão para resultados no setor público

O governo voltado para resultados trata-se de um estudo produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) conduzido por especialistas no assunto (Serra, 2008).

Esgotado o período de esplendor do Estado do Bem-Estar destaca-se a crescente necessidade de atender uma demanda irrefreável de bens públicos de boa qualidade, típica do Estado de Bem-Estar, porém seguida da obrigação de minimizar a pressão fiscal. A mudança da missão do Estado trouxe vários desafios ao Estado, entre os quais a redefinição dos conceitos de administração, gestão pública e valor público (Serra, 2008).

A nova Gestão Pública tem abordado os novos desafios com o auxílio da lógica gerencial, isto é, pela racionalidade econômica que procura conseguir eficácia e eficiência. A lógica compartilha, explicitamente, três propósitos fundamentais (Serra, 2008):

- Assegurar a otimização do uso dos recursos públicos na produção e distribuição de bens públicos como resposta às exigências de mais serviços e menos impostos, mais eficácia e mais eficiência, mais equidade e mais qualidade.

- Assegurar que o processo de produção de bens e serviços públicos seja transparente, equitativo e controlável.

- Promover e desenvolver mecanismos internos que melhorem o desempenho dos dirigentes e servidores públicos, e, com isso, fomentar a efetividade dos organismos governamentais, visando a concretização dos objetivos da Gestão para Resultados (GpR).

A GpR é uma ferramenta cultural, conceitual e operacional, que orienta a priorização do resultado em todas as ações, e que é capaz de otimizar o desempenho governamental. Assim, se trata de uma prática de condução da gestão e da direção estratégico/operacional das organizações públicas em busca dos resultados almejados (Serra, 2008).

Do ponto de vista estratégico da administração pública o resultado que o governo procura é a maximização da criação de valor público, criado quando se realizam atividades capazes de proporcionar respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas que (Serra, 2008):

- sejam politicamente desejáveis como consequência de um processo de legitimação democrática;

- sua propriedade seja coletiva, assim caracterizando sua natureza pública;

- requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade, ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens públicos.

A prática da administração pública reporta que os objetivos da GpR, como instrumento de gestão, são representados por (Serra, 2008):

- Gerar informação, conhecimento e intervenção aos responsáveis pela administração pública para controlar e maximizar o processo de criação de valor

visando o melhor resultado possível a respeito do que se espera da ação de governo.

- Contribuir com a melhoria da capacidade de prestar contas das autoridades e das organizações públicas, permitindo que a sociedade, os órgãos de controle e a comunidade internacional possam avaliar a gestão.

- Colaborar com descentralizada de objetivos e responsabilidades, bem como à avaliação do desempenho daqueles que exercem funções gerenciais.

A GpR possui todas as características de um procedimento de criação de valor ao se articular mediante a dinâmica circular. O modelo Planejar-Fazer-Avaliar-Reconduzir (PDCA) é o que melhor espelha este ponto de vista ao identificar os componentes do ciclo de gestão, conforme apresentado na Figura 15 (Serra, 2008).

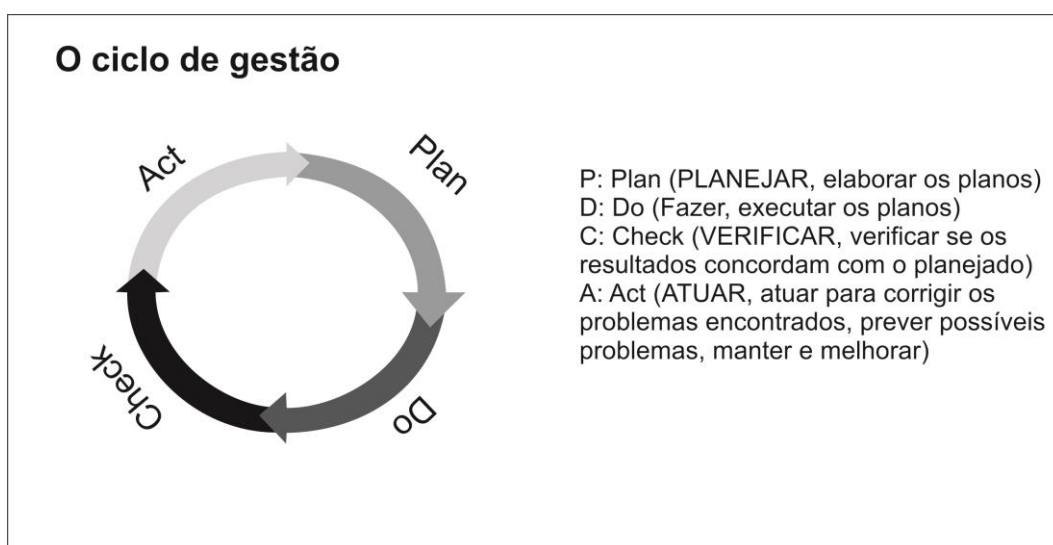


Figura 15. Modelo PDCA.

Fonte: Modelo aberto de gestão para resultados no setor público (Serra, 2008)

A simples forma de representação facilita a construção de modelos de gestão mais complexos, como é o processo de criação de valor no setor público e com base no modelo PDCA se propõe a construção de uma versão ajustada às características própria do setor público.

2.4.12 Modelo referencial da gestão pública

O Modelo Referencial da Gestão Pública é representado por oito dimensões inter-relacionadas para orientar a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de proporcionar as organizações públicas brasileiras níveis elevados de desempenho e qualidade em gestão, representado graficamente pela Figura 16 (Brasil, 2014).

O Modelo está representado pelo planejamento, pela execução, pelos resultados, pela informação e conhecimento apresentado pelos quatro blocos que contém juntos, as oito partes do Modelo que representa o sistema de gestão de excelência e o Ciclo P.D.C.A (Brasil, 2014).

O primeiro bloco é representado pelo Planejamento. Este é constituído pelas quatro primeiras partes do Modelo: Governança (1), Estratégia e planos (2), Público alvo (3), Sociedade e interesse público e cidadania (4). As quatro partes movimentam e direcionam a estratégica da organização.

O segundo bloco é apresentado pela Execução, este constituído das partes (6) Pessoas e (7) Processos. Esses dois elementos representam o centro prático da ação organizacional e transformam finalidade e objetivos em resultados.

O terceiro bloco, Resultados (8), representa o controle, pois apenas pelos resultados produzidos pela organização é possível analisar a qualidade do sistema de gestão e o nível de desempenho institucional.

O quarto bloco, o da Informação e conhecimento (5), representa a inteligência da organização. Este bloco é responsável pela capacidade de corrigir, melhorar ou inovar as práticas de gestão e do desempenho da organização.

O Modelo Referencial da Gestão possibilita o desenvolvimento eficaz e eficiente dos resultados e dos objetivos da organização pública. Ao se falar em gestão de excelência baseada nesse Modelo fala-se necessariamente: a) de mecanismos próprios de gestão de resultados e de controle social; b) de

compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo; e c) da adoção de práticas representativas e participativas.

Para tornar prática a utilização do Modelo pelos órgãos e entidades, as oito partes que integram o modelo foram transformadas em oito critérios e para cada critério um conjunto de requisitos (Brasil, 2014). Os requisitos permitem avaliar o grau de aderência do sistema de gestão de um órgão/entidade público ao Modelo de Referência da Gestão Pública.

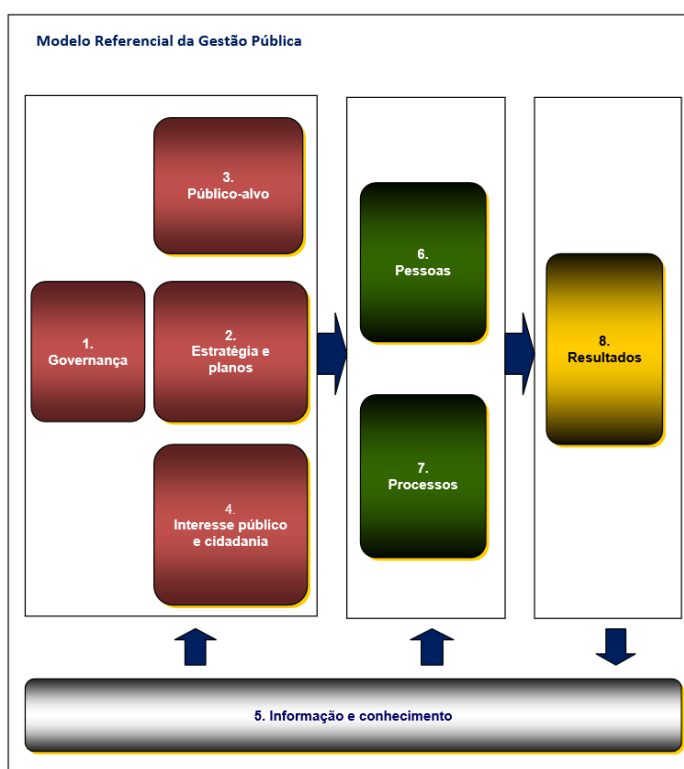


Figura 16. Sistema de gestão de excelência
Fonte: Avaliação da gestão pública (Brasil, 2014).

O conjunto de critérios de excelência constitui o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública apresentado a seguir (Brasil, 2014):

1. Governança;
2. Estratégia e planos;

3. Público alvo;
4. Interesse público e cidadania;
5. Gestão da informação;
6. Pessoas;
7. Processos;
8. Resultados.

Cada critério é desdobrado em Itens que representam as dimensões da gestão pelas quais cada critério deve ser avaliado. Os itens de cada critério se desdobram em requisitos de avaliação, chamados de alíneas.

A escala de pontuação do modelo compreende o intervalo de 0 (zero) a 1.000 (mil) pontos. Na configuração de cada critério e itens é apresentado a pontuação máxima para cada um.

Os diversos modelos de gestão de desempenho apresentados acima são considerados como a melhor forma de se ter uma visão completa da organização, desenvolvidos para atender a necessidade de avaliação de desempenho de cada empresa, de onde se originou o modelo, e que muitas vezes serviu de inspiração e adequação para outras empresas, seja do setor privado ou do público.

Assim, o *Balanced Scorecard* baseia-se na construção de um conjunto de indicadores interligados. O modelo da Bain & Company tem a ideia de alcançar resultados a partir da definição de um ponto de partida. O Prisma de Desempenho tem foco nos *stakeholders*. Hoshin Kanri enfatiza nas diretrizes da empresa.

A Gestão da Qualidade Total é uma estratégia de administração orientada a conscientização da qualidade em todos os processos internos e externos da organização. O modelo de Rummler e Brache (1994) tem o sistema de medição de

desempenho baseada nas variáveis de desempenho, nos objetivos, no projeto e gestão. A Cadeia de Valor de Porter apresenta o foco da gestão para se conquistar e conservar vantagens competitivas.

A Gestão de Projetos – PMBOK é baseado na forma de gerenciar e controlar o projeto, o ciclo de vida do projeto. A Cadeia de Suprimento é representada pelo gerenciamento de uma rede integrada interligando fornecedores e consumidores finais. O Planejamento Estratégico Situacional envolve a dinâmica do enfrentamento de problemas. O Valor Público expõe uma estrutura de raciocínio com o objetivo de orientar os gerentes de empresas públicas.

O modelo de Gestão para Resultados tem o foco no alcance de resultados, envolvendo a visão e estruturação integrada do planejamento governamental. Já o Modelo Referencial da Gestão orienta a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão.

Como se observa, todos os modelos apresentados são projetados para avaliação do desempenho, dos resultados mensuráveis em termos quantitativos e concretos gerados pelo processo de gestão. Considerando que a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, é a responsável pelo planejamento, execução, controle, enfim, pelos recursos e poderes disponibilizados aos órgãos e entidades para o cumprimento dos seus objetivos (Brasil, 2014a).

Já a governança tem a função de provê direcionar, monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão, em atendimento as necessidades e expectativas dos cidadãos e partes interessadas, Figura 17 (Brasil, 2014a).

A governança tem a preocupação com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, partindo da premissa de que já existe um direcionamento superior e que compete aos agentes públicos garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência (Brasil, 2014a).



Figura 17. Relação entre governança e gestão

Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014).

Assim, nenhum modelo de avaliação de desempenho, aqui apresentado, está projetado para avaliar a atuação do desempenho da gestão de uma organização com foco na governança, no nível de adoção de práticas de boa governança, baseado nos mecanismos de liderança, da estratégia e do controle, sendo este o diferencial do estudo, cujo produto gerado pode ser aplicado nos níveis macro (Governo), meso (política pública ou setor de governo), meso-micro (redes de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organização).

2.5 INDICADORES DE DESEMPENHO

O termo governança e governança para resultados são expressões em processo de construção na literatura gerencial do setor público que possuem forte significado para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho (Brasil, 2009).

A medição tem a finalidade de controlar e melhorar o desempenho. As medidas têm que ser úteis para melhor orientar a gestão do dia a dia e devem ser apresentadas por indicadores, métricas que demonstram informações sobre o desempenho de um objeto, seja governo, política, programa, organização, projeto etc., com vistas ao controle, ao realinhamento e reestruturação de um processo ou programa para o alcance de um resultado efetivo (Martins & Marini, 2010).

Os indicadores são instrumentos de gestão essenciais para monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permite acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas e necessidades de mudança (Brasil, 2009).

Os indicadores possuem duas funções básicas: a primeira é descrever o estado real dos acontecimentos e seu comportamento, a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas.

Pode-se ainda dizer que os indicadores não são apenas números, mas são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação, como, por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência. Assim, os indicadores servem para:

- mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão;
- contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- facilitar o planejamento e o controle do desempenho, e
- viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes.

Como instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, os indicadores têm como principais objetivos relacionados ao processo de mensuração (Kaydos, 1999; Bond, 2002):

- a) comunicar estratégia e clarear valores;
- b) identificar problemas e oportunidades;

- c) entender processos;
- d) definir responsabilidades;
- e) melhorar o controle e planejamento;
- f) identificar ações necessárias;
- g) modificar comportamento;
- h) envolver pessoas;
- i) facilitar a delegação de responsabilidades.

Para que os objetivos da medição sejam alcançados, é importante definir os princípios, onde as medidas de desempenho devem estar equilibradas com o planejamento da organização, demonstrando a relação existente entre as diferentes metas estabelecidas (Ronec, 1993; Sink & Tuttle, 1993; Muller, 2003).

A medição de desempenho é ampliada para a quantificação da eficiência e efetividade de uma ação, considerando que a eficiência está relacionada para melhores práticas e a efetividade para melhor valor (McDougall, Kelly, Hinks & Bititci, 2002). Assim, hoje um dos grandes desafios das organizações públicas é o de alcançar o nível de desempenho proposto pela organização e almejado pela sociedade.

2.5.1 A formulação de indicadores de desempenho

A formulação de indicadores é modelada por um conjunto de dez passos necessários para assegurar os princípios da qualidade do sistema de medição do desempenho que corresponde a cinco etapas, para proporcionar a medição de desempenho por meio de indicadores, conforme apresentado na Figura 18 (Brasil, 2009).

Os indicadores são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático.

Os componentes básicos dos indicadores são apresentados por (Martins & Marine, 2010):

- a) **Medida:** grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas.
- b) **Fórmula:** padrão matemático que expressa à forma de realização do cálculo.
- c) **Padrão de comparação:** índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento.
- d) **Meta:** valor numérico orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

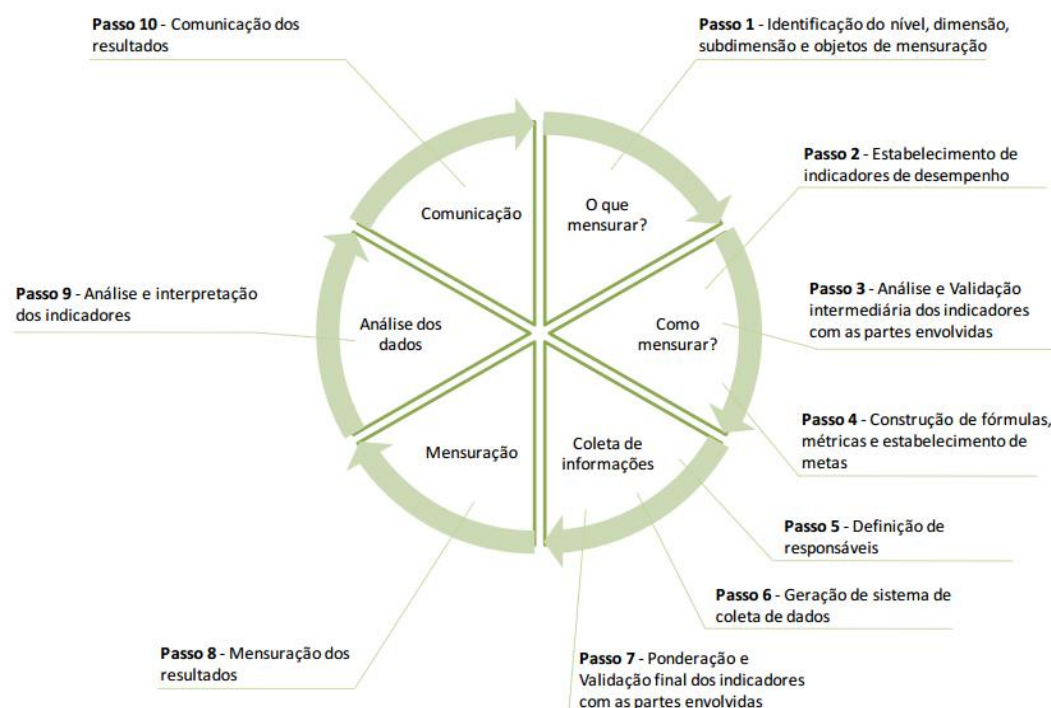


Figura 18. Os 10 passos para a construção de indicadores
 Fonte: Guia referencial para medição do desempenho da gestão (Brasil, 2009).

Para garantir a operacionalização na identificação e na seleção dos indicadores serão observados os critérios centrais, tais quais:

- **Seletividade ou importância:** para fornecer informações sobre as principais variáveis estratégicas e prioridades definidas de ações ou resultados esperados.

- **Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade:** os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de expressar o real significado.

- **Investigativos:** os dados devem ser fáceis de analisar, seja para registro ou para retenção de informações e permitir juízos de valor.

Após a definição do conjunto de indicadores e a análise dos mesmos considerando os principais critérios, da seletividade e da viabilidade, serão construídos as fórmulas e o estabelecimento das metas.

O papel da fórmula é descrever como deve ser calculado o indicador, que possibilita clareza com as dimensões a serem avaliadas. A fórmula possibilitará que o indicador seja: inteligível, interpretado uniformemente, compatibilizado com o processo de coleta de dados, específico quanto a interpretação dos resultados e pronto para fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão.

A unidade de medida a ser utilizada será a de indicador simples que representará um valor numérico (uma unidade de medida) atribuível a uma variável, com finalidade de medir a eficácia, ou seja, para medir a quantidade e qualidade do serviço prestado.

Com a construção das fórmulas será possível o estabelecimento das metas. A meta é a expressão numérica que representa o estado futuro de desempenho desejado e deve ser suficiente para assegurar a efetiva implementação da estratégia. As metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo e serão construídas utilizando a técnica dos *benchmarks*.

O estabelecimento de esforços de implementação será analisado pelas iniciativas estratégicas. Estas são as responsáveis pelo alcance de resultados e podem ser de três tipos:

- 1) **Processos:** conjunto de atividades desenvolvidas regular ou continuamente.
- 2) **Projetos:** os projetos estão voltados para a adequação competitiva e exercem fortes impactos no desempenho organizacional.
- 3) **Eventos:** os eventos são ações que ocorrem em um determinado momento cronológico, que podem ser precedidos de projetos e ter efeitos duradouros.

O monitoramento e avaliação do desempenho devem abranger objetos do esforço e de resultados. Os objetos do resultado são os elementos programáticos da agenda estratégica, seja sob a forma de objetivos ou projetos, ou seja, por metas mobilizadoras, por meio de indicadores de efetividade, eficiência e eficácia, conforme Figura 19 (Martins & Marini, 2010).

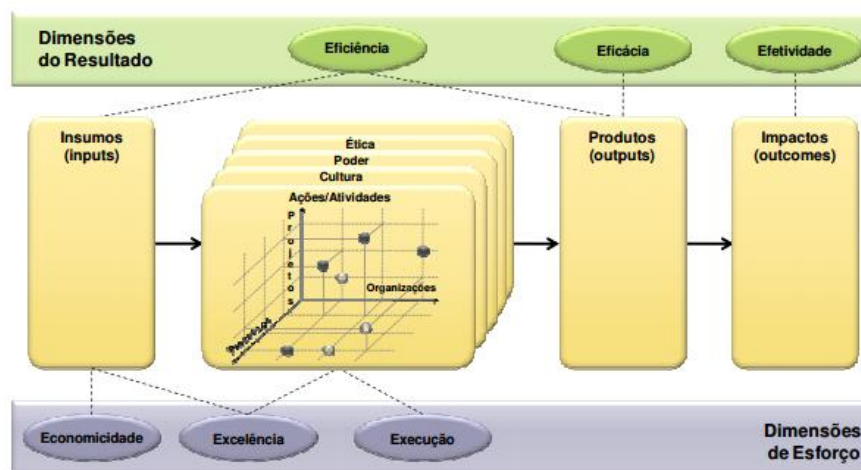


Figura 19. Cadeia de valor e os 6Es do desempenho

Fonte: Guia de governança para resultados (Martins & Marini, 2010).

Os indicadores subjetivos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão.

2.5.2 Escalas de mensuração

Escalas de mensuração são mecanismos utilizados para medir objetos, sejam estes concretos ou ideias abstratas, identificados pela quantidade de características iguais ou desiguais. Assim, não se mede consumidores, mas a percepção, atitudes, preferências ou outras características relevantes para o objeto da pesquisa (Ghisi, Merlo & Nagano, 2004; Malhotra, 2006; Samartin, 2006).

A mensuração de objetos concretos se dá pela utilização de uma medida padronizada. Mas, para se medir uma ideia mais abstrata e complexa, ou uma atitude, se as medidas padronizadas não atendem ao objetivo desejado, então se faz necessário a construção de uma escala sob medida (Samartin, 2006). As principais escalas de mensuração são classificadas em nominal, ordinal, intervalar e razão (Malhotra, 2006).

A escala nominal é um esquema figurativo de rotulagem em que os números servem para rotular, identificar e classificar objetos, não refletindo no grau da característica possuída pelo objeto mensurado.

A escala ordinal é uma escala de classificação com atribuição de números a objetos com a finalidade de indicar até que ponto cada objeto possui a mesma característica, possibilitando determinar se um objeto possui a característica em maior ou menor grau do que outro objeto.

Na escala intervalar possibilitar identificar valores iguais na característica que está sendo medida. A escala congrega toda a informação de uma escala ordinal e permite comparar as diferenças entre objetos.

A escala razão representa o conjunto de todas as propriedades das escalas nominal, ordinal e intervalar, e um ponto zero absoluto. Assim, a escala razão possibilita a identificação ou classificação de objetos, o ordenamento e a comparação de intervalos ou diferenças.

No que diz respeito às técnicas de escalas comparativas é apresentado ao entrevistado dois objetos para a escolha de um deles, de acordo com o critério delineado na pesquisa. Nesta técnica os dados obtidos são ordinais por sua própria natureza (Malhotra, 2006).

A análise da técnica pode ser de diversas formas. Pode ser calculado o percentual de respondentes que preferem um estímulo a outro, somando as respostas de todos os respondentes, e dividindo o somatório pelo número de participantes e multiplicando o resultado por 100 (Malhotra, 2006).

As escalas, ainda podem ser classificadas em comparativas e não comparativas. As escalas comparativas permitem a ordenação (*rankings*) de atributos ou objetos pesquisados. Nesta escala o respondente avalia dois ou mais atributos simultaneamente.

Os tipos de escalas comparativas mais comuns na literatura são: comparação por pares, ordenação dos postos (*ranking*), soma constante e pontos decrescentes.

a) Comparação de pares - Nesta técnica, o participante da pesquisa compara um par de atributos por vez, indicando qual dos elementos do par considera mais importante. No resultado das comparações, conta-se quantas vezes cada objeto foi escolhido pelo respondente. Geralmente, o *ranking* depende da presença de diversas variáveis, o que pode gerar uma estrutura de dependência (Malhotra, 2006).

A desvantagem da técnica é relacionada a difícil aplicação, quando o número de atributos é grande, pois para o caso é necessário o dobro de atributos. Com 20 atributos, por exemplo, são necessárias 190 comparações, então é recomendável ter o cuidado para que todos os atributos sejam comparados, o mesmo número de vezes. A mensuração da importância de cada atributo pode ser calculada pelo número de vezes que cada atributo foi selecionado e, então dividir pelo total de comparações como atributo (Samartin, 2006).

Naturalmente, as escalas não comparativas utilizam notas (*ratings*) para avaliação dos objetos de estímulo. Portanto, é possível avaliar os objetos de estímulo, independentemente, isto é, o participante da pesquisa pode avaliar cada objeto de estímulo separadamente dos outros, sem levar em consideração o conjunto de objetos (Malhotra, 2006; Samartin, 2006).

As técnicas não comparativas consistem em escalas contínuas e itemizadas, as quais são descritas no Quadro 3.

Escalas não comparativas			
Escala	Características Básicas	Vantagem	Desvantagem
Escala contínua	Marca um ponto em linha contínua	Fácil de construir	Os valores resultantes podem ser de difícil manipulação se não estiverem computadorizados
Escalas Itemizadas			
Escala Likert	Grau de concordância em uma escala de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente)	Fácil de construir, administrar e compreender	Consome mais tempo
Diferencial Semântico	Escala de sete pontos com rótulos bipolares	Versátil	Há controvérsia sobre os dados serem intervalares
Escala Stapel	Escala unipolar de dez pontos, - 5 a + 5, sem um ponto neutro (zero)	Fácil de construir, administrada por telefone	Pode ser confusa e difícil de aplicar

Quadro 3. Escalas não comparativas

Fonte: Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada (Malhotra, 2006).

A escala contínua, também chamada de escala gráfica, requer dos entrevistados a classificação dos objetos com a marcação no local que julguem mais conveniente em uma linha de um extremo ao outro da variável-critério. Uma vez atribuído a pontuação pelo entrevistado, o pesquisador divide a reta em tantas categorias quantas desejar e atribui escores baseado nas categorias em que as pontuações se adequarem (Malhotra, 2006).

Já uma escala itemizada, os participantes da pesquisa recebem uma escala que contém um número e/ou uma breve descrição associada a certa categoria, as quais são ordenadas em termos de sua posição na escala. Os entrevistados

selecionam a categoria especificada que melhor representa o objeto pesquisado. As principais escalas itemizadas mais usadas são apresentadas pela escala Likert, a escala de diferencial semântico e de Stapel (Malhotra, 2006; Samartin, 2006).

A escala Likert, é uma escala amplamente utilizada nas pesquisas. Esta exige que os entrevistados indiquem o grau de concordância ou discordância com cada uma de uma série de afirmações sobre o objeto de pesquisa. Adequando a escala ao presente estudo, em que se deseja mensurar o grau de adoção de práticas de governança, o extremo da escala é caracterizado como “prática não adotada” e “prática adotada plenamente” (Malhotra, 2006).

A escala de diferencial semântico é uma escala de classificação de sete pontos extremos associados a rótulos bipolares que são caracterizados por adjetivos antônimos, por exemplo, complicado/simples, fácil/difícil, rápido/devagar, importante/sem importância. Podendo ser disponibilizados pontos intermediários, que podem ou não ter descrição (Malhotra, 2006; Samartin, 2006).

A escala *Stapel* é utilizada para medir atitudes que consiste em um único adjetivo no meio de um intervalo par de valores, de -5 a +5, sem um ponto neutro (zero). A escala costuma ser apresentada verticalmente e os respondentes devem indicar o grau de precisão ou de imprecisão com que cada termo descreve o objeto, selecionando uma categoria numérica apropriada. Quanto maior o número, maior a precisão com que descreve o objeto pesquisado (Malhotra, 2006).

O resultado obtido pela aplicação de cada escala fornece uma estimativa da importância de cada atributo. Esta importância pode ser estimada individualmente ou de forma agregada, dependendo do objeto do estudo.

2.5.3 Mensuração do desempenho

A nota atribuída para cada indicador ou dimensão da pesquisa deve refletir o esforço no alcance da meta acordada por indicador, implicando na determinação de

valores de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada.

A utilização de uma escala padrão ou escalas específicas para cada indicador é fixada em função dos valores correspondentes à grandeza da medida, de forma que o instrumento de medição tenha precisão adequada a sua utilização, primando por representar a variação do estímulo correspondente. Posso citar como exemplo, um indicador anual de disponibilidade de energia elétrica cuja escala deve ser delineada entre 90% e 100% (Brasil, 2009).

Deste modo, um indicador de taxa de execução de programa deve apresentar escala com variação entre 0% e 100%, e sua respectiva posição de notas, escala selecionada para aplicação neste estudo. A adequação da sensibilidade da escala ao indicador é fundamental para evitar interpretações de forma incorreta na análise de valores aferidos pela mensuração. No Quadro 4, ilustra-se um exemplo de escala de notas (Brasil, 2009).

Resultado observado no alcance da meta	Nota atribuída
96% ou mais	10
91% a 95%	9
81% a 90%	8
71% a 80%	7
61% a 70%	6
51% a 60%	5
41% a 50%	4
40% ou menos	Zero

Quadro 4. Escala de notas

Fonte: Guia referencial para medição do desempenho da gestão (Brasil, 2009).

O resultado da multiplicação do peso obtido por meio da utilização de escalas de mensuração pela nota atribuída para cada indicador corresponderá ao total de pontos atribuídos a cada indicador dentro de cada dimensão. No Quadro 5, é apresentado como se faz o estabelecimento da escala de notas por indicador utilizando o modelo da Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho.

O cálculo da nota da dimensão é apresentado pelo cálculo da média ponderada, onde as ocorrências têm importância relativa diferente. Neste caso, o cálculo da média é levado em conta a importância relativa ou peso relativo.

No cálculo da média ponderada no Quadro 5, é multiplicado cada valor do conjunto por seu respectivo "peso", isto é, a importância relativa. A média aritmética ponderada $\bar{x}_p$ de um conjunto de números $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ cuja importância relativa, o "peso", é respectivamente $p_1, p_2, p_3, \dots, p_n$ é calculada pela Fórmula 1, média ponderada.

$$\bar{x}_p = \frac{p_1 \cdot x_1 + p_2 \cdot x_2 + p_3 \cdot x_3 + \dots + p_n \cdot x_n}{p_1 + p_2 + p_3 + \dots + p_n} = \frac{\sum_{i=1}^n (p_i \cdot x_i)}{\sum_{i=1}^n p_i}$$

Equação 1. Média ponderada

Fonte: Estatística básica (Toledo & Ovalle, 2013).

O modelo da Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho possibilita a construção de definições específicas de desempenho para cada organização explicitando as dimensões dos resultados e dos esforços, além de indicar o alinhamento necessário entre as duas perspectivas (Brasil, 2009).

Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão	Indicador (segundo subdimensão)	Peso do Indicador	Nota do Indicador	Nota Ponderada	Nota da Dimensão	Nota ponderada da dimensão
E 1 Efetividade	2,5	1.1. Impacto final	5	9	45	8,18	20,44
		Índice de Desenvolvimento Humano(IDH)					
		1.1. Impacto Intermediário	5	7	35		
		Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais	4	8	32		
		Taxa de distorção Idade/Série					
		Taxa de conclusão do ensino médio na rede de Ensino	3	9	27		
E 2 Eficácia	2	2.1. Quantidade	5	7	35	7,91	15,82
		Número de jovens e adultos alfabetizados	4	9	36		
		Quantidade de novas escolas construídas					
		Número de escola de educação básica com conexão de Banda Larga	2	8	16		
E 3 Eficiência	1,5	3.1 Custo-efetividade	5	6	30	7,50	11,25
		Custo-efetividade (outcomes/custos) das políticas de educação					
		3.4. Utilização de recursos	4	9	36		
		volumado gasto público em educação (despesa orçamentária) em relação ao PIB					
		Custo médio por hora-aula	3	8	24		
E 4 Execução	1,5	4.1. Execução física e execução financeira	5	9	45	7,71	11,57
		Grau de implantação das ações do Planejamento Estratégico	3	7	21		
		Taxa de empenho	3	7	21		
		Taxa de liquidação	3	7	21		
		Taxa de execução orçamentária	3	7	21		
E 5 Excelência	1,5	5.1. Critérios do MEGP	5	8	27	7,67	7,67
		Pontuação nos critérios de excelência em gestão (MEGP)	3	9	21		
		Índice de Inovação em Gestão (prêmio e reconhecimento recebidos)			21		
E 6 Economicidade	1	6.1 Quantidade de recursos	3	9	27	7,67	7,67
		Gastos públicos per capita com a Educação	3	7	21		
		Gasto total de compras do Governo com o setorial de Educação	3	7	21		
		Gastos com merenda escolar					
Nota do Desempenho Agregado							79,31

Quadro 5. Modelo de ponderações e notas aplicadas aos indicadores

Fonte: Guia referencial para medição do desempenho da gestão (Brasil, 2009).

Por conseguinte, o modelo mensura o desempenho com o objetivo de produzir resultado significativo para a organização. O modelo da Cadeia de Valor e dos 6Es do Desempenho é constituído pelas dimensões de esforço e de resultado desdobrados em outras dimensões do desempenho.

As dimensões de esforço são representadas pela economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são os da eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2009).

A mensuração do desempenho, após a execução dos passos básicos de criação do indicador e sua sistemática, para medir o que se deseja com a realização da coleta de dados utilizando a escala delineada para o cálculo do indicador, e finalizado com a conversão do valor obtido na nota correspondente facilitar a mensuração e a ponderação relativas a cada indicador.

CAPÍTULO 3 – MARCO METODOLÓGICO

3 METODOLOGIA

O método é o caminho traçado para se chegar ao objetivo da pesquisa e o método científico é o conjunto de procedimentos sistemáticos, lógicos e técnicos adotados que guiam a investigação, com o propósito de se obter novos conhecimentos (Alvarenga, 2012).

Assim, o método científico desta pesquisa traçado para realizar o objetivo do estudo utiliza a abordagem epistemológica e paradigma positivista. Quanto aos objetivos específicos da pesquisa é definida como exploratória por proporcionar o tema de governança no setor público mais familiarizado e, uma pesquisa descritiva com o objetivo de descrever a situação do fenômeno estudado para torná-lo compreendido (Alvarenga, 2012).

Em relação aos procedimentos é classificada como uma investigação com base bibliográfica, documental, com levantamento de dados, utilizando a abordagem metodológica do estudo de caso, método específico de pesquisa de campo, abordando o objeto pesquisado no local onde o fenômeno, a prática de governança, ocorre sem nenhuma intervenção (Alvarenga, 2012).

Quanto à abordagem, o nível de pesquisa, tem o enfoque quantitativo e qualitativo. Apresenta-se os resultados do levantamento de dados por meio do questionário de forma quantitativa, pela representação numérica da frequência de respostas, e para melhor compreensão do fenômeno estudado é apresentado a avaliação da adoção das práticas de governança utilizando o método de análise de conteúdo.

3.1 A epistemologia da ciência da administração e a abordagem positivista

O processo de institucionalização da administração como uma ciência ocorreu nos Estados Unidos e na França, há cerca de um século. Com o lançamento do livro *Princípios de Administração Científica* Frederick Taylor e Henri Fayol defendia que a administração deveria ser sistematizada numa doutrina (Serva, 2013).

Já no século XX a administração se expandiu como prática profissional em diversos países e alcançou o *status* de ciência, caracterizada pela inspiração positivista, e compartilhado espaços em centro de formação tradicional, como Direito e Economia culminando com a criação de associações científicas de caráter nacional e internacional (Serva, 2013).

Os anos de 1970 e 1980, com a crise econômica e a crise social nos países industrializados, provocaram novos questionamentos nas ciências humanas, dando condições para a instauração do debate e da reflexão crítica no campo da administração por não ter a capacidade analítica necessária ao alicerce teórico, condição essencial para a construção de bases epistemológicas (Serva, 2013).

Com a publicação do livro *“La science administrative”*, de Jacques Chevallier e Daniëlle Loschak em plena discussão sobre as origens da administração pública na França emergiu novas discussões provocadas pelos capítulos “constituição do campo científico da administração” e “obstáculos epistemológicos a superar”. Na efervescência dos anos 80, o professor Alfred Houle organizou uma série de seminários internacionais sobre epistemologia da administração dando origem a uma nova publicação do livro *“La Production des Connaissances Scientifiques de l’Administration”*, livro inteiramente dedicado à epistemologia da administração (Serva, 2013).

Os estudos desenvolvidos nesta área, sobre o campo científico, levam-nos a constatar o enriquecimento da epistemologia contemporânea, não apenas concentrada na análise lógica dos fundamentos da ciência, mas também estendendo o seu exame à dimensão da prática. A ciência contemporânea tem uma

nova crença, um novo pressuposto epistemológico baseado na convicção da inexistência da realidade.

A abordagem positivista, adotada nesta pesquisa, se distingue pela sua maior complexidade tendo como traços característicos, a explicação dos fenômenos a partir da identificação de suas relações. Busca a objetividade e neutralidade para alcançar o conhecimento positivo da realidade a partir de um rigor metodológico para explicar o objeto de pesquisa. É fortemente caracterizada pela visão determinista e racional sobre os fatos da realidade (Diniz, Petrini, Barbosa, Christopoulos, & Santos, 2006)

A realidade é um dado objetivo e pode ser apresentado por propriedades mensuráveis. Os instrumentos estatísticos e de coleta de dados utilizados na abordagem positivista no presente estudo são os questionários e escalas de mensuração para dar objetividade científica (Myers, 1997; Triviños, 2008; Martins & Theóphilo, 2007).

Uma das principais características da abordagem positivista é explicação científica da realidade sobre os fatos ou fenômenos observados. Nessa abordagem, o estudo evidencia a realidade, sem interferir ou julgar, não importando o contexto e as causas do fenômeno, mas simplesmente descobrir as suas relações. No contexto das ciências sociais a subjetividade torna-se mais frequente, pois os comportamentos humanos são carregados de atenuantes históricos, valores, concepções de mundo etc. Contudo, de acordo com os positivistas, mesmo com essa carga de subjetividade, é possível estudar as atitudes das pessoas usando os mesmos métodos utilizados para estudar objetos físicos, possibilitando chegar à sua objetividade (Moreira, 2004).

Na abordagem positivista os fatos sociais são quantificáveis pelas variáveis definidas, as quais permitem a utilização de procedimentos estatísticos. Assim, os dados vindos de experimentos, levantamentos amostrais ou outras práticas de contagem, permitem a descoberta das estruturas, forças ou condições que fazem com que as pessoas ajam de forma diferente.

3.2 Quanto aos objetivos específicos da pesquisa

Com base no objetivo geral a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva. A pesquisa como exploratória tem a finalidade de proporcionar maior conhecimento do tema estudado, visto que o assunto ainda é pouco conhecido, pouco explorado. Como pesquisa descritiva, o estudo tem como finalidade a descrição das características do fenômeno, as práticas de boa governança no setor público (Barros & Lehfeld, 1990; Gil, 1996; Marconi & Lakatos, 2005).

3.2.1 O estudo exploratório

Neste estudo, a pesquisa é caracterizada como exploratória, visando apresentar todos os conceitos e práticas de governança caracterizada pelo setor público brasileiro, diante da carência de estudos sobre o fenômeno aqui apresentado, na busca de desenvolver uma metodologia para avaliar a adoção de boas práticas de governança com base no Referencial Básico de Governança do TCU, tendo o Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar como estudo de caso, com levantamento de dados por meio de entrevistas informais e aplicação de questionário junto aos especialistas envolvidos com o fenômeno pesquisado, representantes do colegiado, pesquisadores e coordenadores que atuam no programa de fomento a produtividade rural com a finalidade de coletar dados para o alcance do objetivo do estudo, não explorado (Gil, 1996; Cervo, Bervian & Silva, 2007; Silverman, 2009; Guerra, 2014; Vergara, 2007).

A realização de entrevistas informais contribuiu para melhor compreensão da realidade vivenciada pelos especialistas e serviram para despertar a certeza de se construir o estudo claramente focalizado na adoção de práticas de governança. Partindo de uma situação de nenhum conhecimento de respostas sobre a real situação do programa foi questionado sobre o processo de governança no Território de Cidadania, as perguntas não foram realizadas com profundidade e, também, não era dirigidas, mas tinha a finalidade de explorar o campo a ser definido para se ter a

aplicação do estudo com o apoio dos especialistas (Piovesan & Temorini, 1995; Guerra, 2014).

As entrevistas exploratórias, ou diálogos informais com os envolvidos com o programa sempre ocorreram de forma descontraída e informais, com a máxima liberdade de expressão e demonstração do interesse de explorar o fenômeno, reavaliando continuamente o que era importante e o que não era importante, considerando “o que”, “como”, “quanto”, e “quem interrogar?”, “quantos interrogar?” “qual o output da pesquisa?” reconhecendo a importância do fenômeno a ser explorado, procurando ver o que encontrava. O fundamental no momento era descobrir para explorar baseado na vivência dos especialistas, e tendo em vista o objetivo da pesquisa (Piovesan & Temorini, 1995; Alvarenga, 2013; Guerra, 2014).

Assim, a pesquisa foi se tornando mais focalizada e sendo moldada em forma de perguntas e utilização de escala para mensuração do nível de adoção de práticas de governança, sob a percepção dos especialistas.

3.2.2 O aspecto descritivo

A pesquisa descritiva tem por objetivo descrever situações. Neste estudo o objetivo é descrever a avaliação das práticas de governança, fenômeno configurado no Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar, baseada na medição da adoção das práticas de governança (Marconi & Lakatos, 2005; Malhotra, 2006; Volpato & Barreto, 2011).

Aqui se descreve a frequência com que a prática de governança ocorre na realidade operacional sob a percepção dos especialistas. A apresentação do resultado é feita pela frequência com que os participantes da pesquisa afirmam a adoção das práticas de governança utilizando a escala de mensuração de 1 a 5, conforme demonstrada abaixo:

- 1 prática não adotada

- 2 prática identificada, mas não adotada
- 3 prática adotada em menor parte
- 4 prática adotada em grande parte
- 5 prática adotada plenamente

O estudo é realizado com um número reduzido de especialistas, mas a profundidade abrange todos os aspectos da governança no setor público brasileiro, caracterizada por medir as práticas de governança com maior confiança e a apresentação dos resultados por meio de dados estatísticos, caracterizando o índice de adoção das práticas de governança (Alvarenga, 2013).

A partir da tabela de frequência com os dados brutos da pesquisa foi condensado todos os resultados em uma tabela, estabelecendo a correspondência entre o valor individual e o respectivo número de vezes que ele foi observado, que foi afirmado a adoção da prática ou não, pelos especialistas. Com base na média aritmética da frequência de respostas foi calculado o índice de adoção de prática de governança, o IPGov, que é a relação da frequência com o todo da qual faz parte (Toledo & Ovalle, 2013).

A disposição de muitos dados não torna viável a absorção de toda a informação, para a identificação do objeto de investigação. As informações foram tratadas até a forma de interpretá-las mais claramente. Em outras palavras, os dados tratados através do uso de medidas-sínteses, comumente conhecida como estatística descritiva foi possível descrever a característica de um conjunto de dados, reduzindo os dados em índice de prática de governança (Toledo & Ovalle, 2013).

Então, a utilização da estatística descritiva deste estudo tem como função a apresentação do resultado da exploração do estudo, a coleta de dados numéricos referente ao fenômeno, a organização e a classificação dos dados observados e a sua apresentação através de gráficos e tabelas, além do cálculo de coeficientes, que permitem descrever resumidamente o fenômeno estudo, as práticas de governança.

Então o índice de prática de governança se refere ao total de práticas adotada por mecanismo, por componentes ou práticas de governança, cuja soma de todos os índices das práticas de governança e dos componentes será igual ao valor total do mecanismo ou do componente de governança.

3.3 Quanto aos procedimentos

O delineamento expressa o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados, tornando-se possível, na prática, classificar as pesquisas, segundo o seu delineamento, em dois grandes grupos (Gil, 1996):

- fontes de papel, cujos dados são gerados da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental; e
- fontes de pessoas, cujos dados são fornecidos pela pesquisa experimental, pela pesquisa *ex-post-facto*, pelo levantamento de dados.

Neste estudo, o delineamento da pesquisa quanto aos procedimentos é destacado pela pesquisa bibliográfica, pela pesquisa documental e pesquisa de campo por meio de entrevistas dialogadas informais com os pesquisadores líderes do programa, os coordenadores, e aplicação de questionário pré-confeccionado, estruturado pelos quatro níveis de análise da adoção de práticas governança: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle fundamentado no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), com a apresentação dos resultados da avaliação da adoção de práticas por mecanismos e componentes.

3.3.1 Levantamento bibliográfico

A utilização da pesquisa bibliográfica permitiu fazer o levantamento e a análise do conhecimento da produção acadêmica-científica sobre a avaliação de práticas de boa governança, bem como os diversos modelos de avaliação utilizados ao longo do tempo na administração pública e privada, e o conhecimento de técnicas de formulação de métodos de avaliação e teorias organizacionais, as quais contribuíram com a definição de dimensões e variáveis a serem utilizadas para qualificar, quantificar e mensurar a adoção de uma boa prática de governança no Brasil.

Com a pesquisa bibliográfica foi possível fazer a análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, artigos científicos, e teses tendo com principal finalidade o contato direto e análise da forma como o tema avaliação da governança no setor público está sendo tratado. Assim, por meio do método da pesquisa bibliográfica foi constatado que a abordagem aplicada ao tema da minha pesquisa é inovadora e ela pode contribuir com a gestão pública brasileira.

A revisão da literatura proporcionou uma análise crítica, meticulosa e ampla das atuais publicações sobre o tema governança no setor público, tendo como foco os seguintes objetivos:

- verificar a produção acadêmica-científica já publicada;
- conhecer a forma como o tema governança no setor público está sendo abordado e analisado em estudos anteriores;
- conhecer quais as variáveis da boa governança no setor público, do tema em questão estão sendo estudadas.

As principais fontes consultadas na revisão de literatura foram artigos em periódicos internacionais e nacionais, livros, teses, dissertações, anais de conferências internacionais e nacionais, e guias de boas práticas de governança nacional e internacional.

A literatura nos mostra que o tema governança pública, notadamente nos países da OECD, é bastante explorado, mas no Brasil começa a ser difundido e amadurecido. Para a pesquisa, e com vistas a facilitar pesquisas futuras, os conceitos da governança no setor público, os seus pilares e as boas práticas da governança foram explorados com maior foco nas recomendações do *World Bank Institute* (Instituto do Banco Mundial), da *International Federation of Accountants – IFAC* (Federação Internacional de Contadores) e do Referencial Básico de Governança, do Tribunal de Contas da União, que serve como sustentação para a produção do estudo.

Relevantes pesquisas acadêmicas já começar a contribuir com o tema governança no setor público e com a ciência, as quais posso citar, a dissertação “Uma Proposta para o Desenvolvimento do Índice de Avaliação da governança Pública (IGovp): Instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado”, a qual é apresentado a proposta de desenvolvimento de um índice de avaliação da governança pública que permita ao Estado e à Sociedade brasileira ter um parâmetro de avaliação da efetividade das políticas públicas baseado nos princípios da ética, da integridade, da transparência e da prestação de contas (*accountability*) (Pisa, 2014).

Já o artigo “A proposição do IGEB (Índice de Governança Eletrônica dos estados Brasileiros”, que utilizou a pesquisa bibliográfica para a construção da plataforma teórica e para a identificação das práticas de governança eletrônica”, apresenta como objetivo a proposição de um índice de mensuração e monitoramento do desenvolvimento da governança eletrônica no âmbito do Poder Executivo dos Estados Brasileiros e Distrito Federal (Mello & Slomski, 2010).

A proposição do IGEB (Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros) ocorreu considerando os subgrupos de práticas ponderados igualmente (pesos iguais) e validado com o auxílio de modelagem de equação estrutural. Os dados da pesquisa foram obtidos nos websites dos Estados e do Distrito Federal, no período de 18 a 28 de fevereiro de 2009 (Mello & Slomski, 2010).

Os estudos apresentados acima são os trabalhos mais significativos em relação ao tema do meu estudo. Então, o conhecimento do estado de arte da produção acadêmica-científica sobre o tema governança no setor público no Brasil e no mundo confirma que o tema é um grande desafio para o Brasil, decorrente do direcionamento constitucional do atual modelo de desenvolvimento, com forte participação do estado, e dos diversos trabalhos já avaliados pelo TCU (Brasil, 2014).

A governança na administração pública no Brasil tem o desafio colossal de completar a transição entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento e o cumprimento dos objetivos para construir uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (Brasil, 2014).

A revisão bibliográfica preliminar desta pesquisa e as diversas conversas informais com os especialistas do projeto “Inovações em unidades de produção familiar: alternativas para inserção socioeconômica de famílias do território do Alto Oeste Potiguar, RN, inserido no PBSM”, cuja proposta é apoiar a inclusão socioeconômica de famílias do Território de Cidadania Altas Oeste Potiguar, ocorreram de maneira paralela e colaborativa melhorando a compreensão do referencial teórico e da realidade das práticas do programa (Vasconcelos, 2012).

3.3.2 A pesquisa documental

A pesquisa documental é uma modalidade de pesquisa de contato direto com publicações que abordam o tema de estudo com a utilização de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise crítica dos documentos dos mais variados tipos para julgar a utilidade do documento para o estudo, sem precisar recorrer diretamente ao “*lucus*” onde ocorre fenômeno da realidade empírica (Pimentel, 2001; Beltrão & Nogueira, 2011; Alvarenga, 2012).

A pesquisa de caráter documental tem relevância, principalmente ao considerar a crescente e a diversidade de produção de informações documentadas e condensadas em forma de diagnósticos para os diversos projetos de desenvolvimento de regiões que fazem parte de programas voltados ao desenvolvimento sustentável. Não apenas os textos, mas, fotos, vídeos, relatório de pesquisa e vários outros tipos de documentos dão suporte a pesquisa documental (Pimentel, 2001; Beltrão & Nogueira, 2011; Alvarenga, 2012).

É assim, que este estudo está fundamentado na pesquisa documental caracterizado pela busca de informações sobre o Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como documentos que apresentam informações sobre as dimensões socioeconômica e político institucional do Território, com propósito de diagnosticar a situação atual para o desenvolvimento de programas e projetos baseados no potencial e necessidades da região para promover o desenvolvimento sustentável da região (Brasil, 2011- 2012; Alvarenga, 2012).

A busca de documentos efetuados por meio da internet, utilizando as palavras “território”, “alto oeste potiguar” como palavra chave para identificação, proporcionou a localização do “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste”, com a publicação em três volumes, “Participação da Sociedade”, “Diagnóstico” e “Estratégias”, e do “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Alto Oeste Potiguar – PTDRS”.

Os documentos foram construídos para apoiar o planejamento para o desenvolvimento da região, fortalecido pela ideia de que o planejamento era moeda corrente nos anos pós-guerra, no momento consagrado ao Estado do Bem-Estar, sendo a chave para se pensar o desenvolvimento econômico e social dos países do “terceiro mundo”, mas com a ofensiva política neoliberalista sofreu forte crítica às intervenções sociais, de âmbito nacional ou local, mudanças ocorridas pelos novos conhecimentos produzidos sobre a economia e a sociedade (IICA, 2006).

Com o documento “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Alto Oeste Potiguar - PTDRS”, foi possível conhecer a política de subsídio oferecida

para que a sociedade pudesse participar das principais políticas públicas do território, participando da economia territorial, de forma descentralizada e organizada com atuação proativa no processo de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista social, econômico e ambiental (Brasil, 2011- 2012).

O documento registra evidências da realidade local que, a economia potiguar como um todo, apesar de apresentar bom desempenho econômico, é uma economia que concentra sua produção de riquezas no entorno da capital Natal e, no complexo produtivo Açu-Mossoró. A economia estadual é caracterizada por níveis elevados de concentração de renda. E, desse modo, vive uma situação de crescente exclusão social, torna-se distante de padrões inerentes a um tipo de desenvolvimento sustentável (IICA, 2006).

Segundo a concepção de desenvolvimento sustentável, é preciso que ocorra a descentralização das ações norteadoras da sociedade e da difusão da governança local. Este, então, é um processo caracterizado por uma maior participação social e política dos atores locais nas decisões locais.

Com a retomada de práticas de planejamento nas últimas décadas em razão do pragmatismo estatal para ordenar o que o mercado não consegue e, sobretudo, pelas pressões de agentes sociais – sindicatos, associações, Organizações Não-Governamentais (ONG's) e outros que reivindicam a intervenção do Estado para resolver problemas enfrentados pela sociedade, é que as experiências de planejamento da Região do Alto Oeste Potiguar, dá seguimento a uma série de ações que o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) vem estimulando no Estado (IICA, 2006).

Como apresentado acima, com a pesquisa documental é possível identificar informações sobre os fatos reais a partir de questões de interesse do estudo e objetivo da pesquisa (Helder, 2006; Cellard, 2008).

Assim, após a definição do estudo de caso e a identificação dos documentos foi iniciada a etapa de análise dos documentos com a proposta de coletar a informação do documento interpretando-as, e sintetizando-as para construir novo

olhar e compreender o fenômeno estudado por meio de documentos gerados no *locus* escolhido para a realização da pesquisa.

3.4 A análise de conteúdo

O método da análise de conteúdo requer, assim, como os outros, a organização do material coletado, passando pela pré-análise, a exploração do material e o tratamento das informações coletadas. O método requer uma variedade de técnicas interpretativas, tendo como finalidade a descrição, a decodificação e tradução do fenômeno social atribuindo atenção maior ao significado do fenômeno (Bardin, 1977; Guerra, 2014).

Com a aplicação da análise de conteúdo nesta pesquisa buscou identificar pelos elementos fundamentais da informação do Referencial Básico de Governança e dos documentos que servem de sustentação para a pesquisa, nomenclaturas e fatos que reportam o tema governança que foram categorizadas e analisadas. Assim, observa-se, também, que a análise de conteúdo é uma das formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos por meio dos elementos mais simples de expressão do texto e transformá-los em dimensões, variáveis de análise e fatos (Bardin, 1977; Guerra, 2014).

Na fase da revisão da literatura foi realizada a análise de conteúdo dos dados das bibliografias. A análise de conteúdo é definida como uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifestado por meio da comunicação (Bardin, 1977; Guerra, 2014). A análise possibilita a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção das mensagens. Ela procura descrever a frequência com o objetivo de identificar ou construir estruturas para elaborar modelos (Cortes, 2002).

A construção do referencial teórico para dar sustentação a pesquisa buscou a identificação de dimensões para avaliar a adoção de boas práticas de governança pública que pudesse incrementar e mensurar a qualidade e a efetividade da política

governamental e de serviços prestados aos cidadãos e, assim, que pudesse contribuir para o desenvolvimento da metodologia de avaliação das práticas de governança do programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Alto Oeste Potiguar.

O pressuposto básico é que um texto, um documento, tem sentido e significado oculto, que pode ser apreendido por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas e que tenha interesse em um objeto pesquisado. Assim, a mensagem dos documentos utilizados na pesquisa foi apreendida, assimilando e interpretando o conteúdo dos documentos e as entrelinhas contidas em cada texto (Bardin, 1977; Chizzotti, 2006; Guerra, 2014).

Assim, o emprego da análise de conteúdo neste estudo exploratório facilitou a identificação das unidades de análise e das categorias de análise, definindo os mecanismos de governança do Referencial Básico de Governança do TCU como as unidades de análise e os componentes como as categorias de análise (Bardin, 1977; Cortes, 2002; Barros & Lehfeld, 1990):

i) **as unidades de análise de conteúdo** foram definidas pelas dimensões de governança - liderança, estratégia e controle -, considerando que as três dimensões congregam as funções essenciais de governança para avaliar, direcionar e monitorar, servindo de referencial para a avaliação da prática da boa governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, do Plano Brasil sem Miséria.

ii) **a construção das categorias** de análise de conteúdo foi determinada pelos componentes de cada um dos mecanismos de governança – liderança (pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistema de governança), estratégia (relacionamento com as partes interessadas; estratégia organizacional; alinhamento transorganizacional) e controle (gestão de risco e controle interno; auditoria interna; *accountability* e transparência) - elementos significativos selecionados do Referencial Básico de Governança.

A categorização objetiva o fornecimento, por condensação, da representação simplificada dos dados brutos das boas práticas da governança no setor público. Assim, a análise de conteúdo utilizado na pesquisa visa apresentar o que foi avaliado de forma interpretativa face ao objeto de estudo, permitindo a formulação de inferências (Bardin, 1977; Guerra, 2014).

As unidades de análise e as categorias de análise de conteúdo são demonstradas no Quadros 6.

MECANISMOS DE GOVERNANÇA	
UNIDADES DE ANÁLISE	CATEGORIAS DE ANÁLISE
LIDERANÇA	Pessoas e competências
	Princípios e comportamentos
	Liderança Organizacional
	Sistema de governança
ESTRATÉGIA	Relacionamento com as partes interessadas
	Estratégia organizacional
	Alinhamento transorganizacional
CONTROLE	Gestão de riscos e controle interno
	Auditoria interna
	<i>Accountability</i> e transparência.

Quadro 6. Unidades de análise e categorias de análise de conteúdo.

Fonte: Referencial básico de governança, 2014 (Brasil, 2014).

3.5A pesquisa de campo

A revisão de literatura trata-se de uma construção teórica generalista tendo como base a literatura internacional e nacional, no entanto, sentiu-se a necessidade de esclarecer com os especialistas responsáveis pelo projeto de inovações em unidades de produção familiar, projeto liderado pela Embrapa Agroindústria Tropical, que tem como objetivo o fortalecimento do processo de inclusão socioeconômica de famílias do Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar, como a estrutura de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas no Território está estruturada e a funcionalidade.

As ações do projeto de inovações em unidades de produção familiar são ações de apoio ao Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, incluído no Plano Brasil Sem Miséria e o qual apresenta alternativas para inserção socioeconômica de famílias do Território do Alto Oeste Potiguar (Vasconcelos, 2012).

A utilização das entrevistas informais com os especialistas foi bastante presente durante o desenvolvimento da pesquisa, visando o entendimento do processo de condução e execução do programa, que além de subsidiar as informações necessárias para a construção da metodologia de avaliação das boas práticas de gestão foi fornecido relatórios sobre a execução do programa e identificação dos principais atores, especialista, dos órgãos envolvidos com a execução do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Alto Oeste de Potiguar, de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Especialistas são pessoas inseridas no projeto, com habilidades, desempenho, com quantidade e qualidade de conhecimento os quais contribuem como insumo no processamento da geração dos dados pesquisados. Pode se dizer que os especialistas transmitem a sua percepção baseada na experiência e *know-how* construído com a experiência adquirida (Abel, 2001).

Para conhecer a percepção dos especialistas sobre a adoção das práticas da boa governança no Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território Alto Oeste de Potiguar foi construído um questionário estruturado pelos mecanismos de governança, seus componentes, suas práticas e itens de controle para mensurar a adoção das práticas de governança, a partir da percepção dos especialistas que atuam no programa de fomento a produtividade rural do Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar, bem como a atribuição dos pesos dos mecanismos, cujo resultado é representado pelo Índice de Prática de Governança – IPGov.

A coleta de dados, por meio de questionário, foi realizada com os especialistas envolvidos com o programa, coordenadores, representantes e

responsáveis pela gestão e execução do programa no Território de Cidadania do Alto Oeste de Potiguar sendo estes subdivididos em dois grupos:

- a) gestores e pesquisadores coordenadores; e
- b) colaboradores executores do programa de fomento.

3.5.1 Atribuição dos pesos dos mecanismos de governança

Em função do problema e dos objetivos da pesquisa foi construído dois questionários, um para atribuição do grau de importância dos mecanismos de governança – liderança, estratégia, controle – desdobrado pelos componentes e pelas práticas de governança, os quais estão demonstrados nos Quadros 4, 5, e 6 com a finalidade de se obter o peso de cada mecanismo e de cada componente, apresentado no Anexo A, e outro para avaliação da adoção das práticas de governança, para proporcionar o cálculo do Índice de Prática de Governança - IPGov, pela percepção dos especialistas participantes do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território de Cidadania Alto Oeste de Potiguar, Anexo B do estudo.

Para a atribuição do grau de importância dos mecanismos de governança - Liderança, Estratégia e Controle – é considerado a escala com variação entre 0 e 100. Cujo grau de importância de cada mecanismo é calculado pela média aritmética dos valores atribuídos aos mecanismos, pelos especialistas, pela seguinte fórmula:

$$\bar{X} = \frac{\sum x}{n}$$

Equação 2. Fórmula para o cálculo da média aritmética do grau de importância dos mecanismos e componentes.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Para o questionário de mensuração da adoção de práticas de governança é adotada a escala *Liket*, com variação de 1 a 5, assim representada:

- 1 prática não adotada

- 2 prática identificada, mas não adotada
- 3 prática adotada em menor parte
- 4 prática adotada em grande parte
- 5 prática adotada plenamente

A escala *Likert* é uma escala rápida e de fácil construção tornando-se mais segura na aplicação de pesquisas porque as pessoas respondem item a item e não confundem medições, motivo pelo qual é usada frequentemente no meio científico (Cooper & Schindler, 2008).

O questionário confeccionado com base nos Itens de Controle, do Referencial Básico de Governança do TCU, devidamente estruturado por mecanismo, prática de governança e pelos itens de controle e hospedado na plataforma *online Google Docs* é disponibilizado para que os especialistas, com o envio do *link* por *e-mail*, atribuam o grau de importância para os mecanismos de governança e para mensuração das práticas de governança adotada no programa.

A orientação dada para responder o questionário é a de mensurar as práticas de acordo com a percepção e vivência, de cada um dos especialistas envolvidos no programa de Fomento a Atividades Produtivas no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, considerando a escala com variação de 1 a 5. A mensuração da adoção das práticas de governança é calculada pela média aritmética dos valores mensurados na escala, pela Fórmula 2:

$$\bar{X} = \frac{\sum x}{n}$$

Equação 2. Fórmula para cálculo da média aritmética da adoção das práticas de governança.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O Índice de Práticas de Governança - IPGov é calculado pela seguinte equação matemática, representado pela Fórmula 3.

$$IPGov = \sum_{i=1}^5 x_i$$

Equação 3. Fórmula para o cálculo do IPGov

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A leitura da fórmula do IPGOV é expressa pelo somatório de x_i , onde “ i ” varia de 1 até 5 e “1 e o n ” indicam, respectivamente, o limite inferior e o superior do somatório (Toledo & Ovale, 2013).

No Quadro 7, descrevemos as práticas de liderança por componente.

Variáveis	Práticas de Liderança
Componente L1- Pessoas e Competências	
L1.1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L1.2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
L1.3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
L1.4.	Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Componente L2 - Princípios e Comportamentos	
L2.1.	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L2.2.	Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
L2.3.	Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Componente L3 - Liderança Organizacional	
L3.1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
L3.2.	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
L3.3.	Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
L3.4.	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
L3.5.	Avaliar os resultados das atividades internas de controle e dos trabalhos de

	auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Componente L4 - Sistema de Governança	
L4.1.	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
L4.2.	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
L4.3.	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

Quadro 7. Práticas de Liderança

Fonte: Referencial Básico de Governança (Brasil, 2014). Adaptado pela autora.

As práticas de liderança descritas acima refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas necessárias para o exercício da boa governança, representadas por: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (Brasil, 2014).

Em seguida, no Quadro 8, descrevemos as práticas do mecanismo de estratégia por componente.

Variáveis	Práticas de Estratégia
Componente E1 – Relacionamento com as Partes Interessadas	
E1.1	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público alvo.
E1.2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
E1.3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
E1.4.	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Componente E2 – Estratégia Organizacional	
E2.1.	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
E2.2.	Estabelecer a estratégia da organização.
E2.3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Componente E3 – Alinhamento Transorganizacional	
E3.1.	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Quadro 8. Práticas de Estratégia.

Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014). Adaptado pela autora.

As práticas de estratégia organizacional, descritas acima, representam o papel desempenhado pelas organizações públicas, por meio dos serviços prestados, visando a ampliação, de forma sistêmica e integrada, do bem estar social e de oportunidades para os cidadãos (Brasil, 2014).

E, pela ordem, descrevemos as práticas de controle distribuídas por componentes. O mecanismo de controle está desmembrado em componentes de gestão de risco e controle, auditoria interna e *accountability* e transparência, conforme Quadro 9.

As práticas de controle interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela direção e pelo corpo de colaboradores, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da organização sejam alcançados (Brasil, 2014).

Variáveis	Práticas de Controle
Componente C1 – Gestão de Risco e Controle Interno	
C1.1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
C1.2	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Componente C2 – Auditoria Interna	
C2.1.	Estabelecer a função de auditoria interna
C2.2.	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente
C2.3	Assegurar que auditoria interna adicione valor à organização.
Componente C3 – Accountability e Transparência	
C3.1.	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
C3.2	Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
C3.3.	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
C3.4.	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Quadro 9. Práticas de controle

Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014). Adaptado pela autora.

Na Tabela 1, é apresentado os mecanismos pelo resumo quantitativo dos componentes, das práticas e dos itens de controle, conforme Anexo B, deste trabalho.

Tabela 1. Resumo Quantitativo dos Mecanismos de Governança

Mecanismos	Componentes	Práticas	Itens de Controle
Liderança	4	15	58
Estratégia	3	8	37
Controle	3	9	41
Total	10	32	136

Fonte: Adaptado pela autora (2015).

3.6 O enfoque qualitativo e quantitativo da pesquisa

Cada vez mais a ciência contemporânea é pluralista. A complexidade dos fenômenos organizacionais não pode ser compreendida na sua totalidade por simples representações quantitativas. A pesquisa qualitativa atribui importância fundamental à descrição detalhada do fenômeno e dos elementos que envolvem a produção do conhecimento, ao resultado da pesquisa aplicada aos especialistas, os atores sociais envolvidos no estudo e teóricos da administração e da governança (Vieira, 2004; Guerra, 2014).

A pesquisa é qualitativa caracterizada pela interpretação e a atribuição de significados da adoção de práticas de governança. Mesmo sem a utilização de métodos e técnicas estatísticas a pesquisa qualitativa proporciona a compreensão da informação estudada para resolver o problema de pesquisa e interpretação das informações (Silva, 2005; Malhotra, 2006; Guerra, 2014).

Assim, como já apresentado nas subseções anteriores, esta pesquisa qualitativa requereu o emprego de diferentes técnicas interpretativas que descrevem, decodificam os componentes e expressam o objeto de estudo da realidade organizacional e explicita a teoria por meio do contexto e da prática da ação, sob a ótica da percepção dos especialistas. A realidade está socialmente construída, garantindo a riqueza de interpretação dos dados (Santos, 1987; Minayo, 1992; Vieira, 2004).

Porém, os métodos qualitativos e quantitativos não se excluem, embora seja diferente quanto à forma e à ênfase. E a administração, como ciência, tem recorrido aos dois métodos de pesquisa, para compreender o ponto de vista das pessoas, aproximando o sujeito e o objeto pesquisado, sob a ótica organizacional. Mas, considerando que a orientação da administração para decisões e contextos estratégicos proporciona à produção de interpretações de maior amplitude focados em estruturas sociais mais complexas, não se pode negar que a ação racional, sobretudo se instrumental, impõe certa organização simplificada da realidade (Vieira, 2004).

Por meio do método qualitativo foi possível descrever e interpretar o objeto de estudo e com o método quantitativo o de apresentar e explicar o resultado da pesquisa, a partir da frequência de resposta dos atores envolvidos no questionamento. Os métodos não se contrapõem, na realidade, eles complementam-se e contribuem para melhor entendimento do objeto da pesquisa.

Com a aplicação do método quantitativo foi possível controlar os possíveis vieses, que poderia surgir, para melhor compreensão do objeto pesquisado pelos especialistas. Com o delineamento, da pesquisa voltado aos resultados representado por frequência, foi possível identificar as variáveis e dimensões representadas pelos mecanismos, componentes e itens de controle possibilitando analisar o conjunto de práticas associadas a sistemática da metodologia aplicada possibilitando o enriquecimento das constatações obtidas pela percepção dos especialistas, dentro do contexto do Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar, o locus natural do fenômeno.

E ainda, a aplicação do método quantitativo reforça a validação e confiabilidade das descobertas pelo emprego da técnica complementando os diferenciados métodos utilizados neste estudo.

3.7 O estudo de caso

A estratégia de pesquisa utilizada neste estudo com abordagem positivista é o estudo de caso. O estudo de caso é a técnica mais adequada para o problema de pesquisa levantado para a realização deste estudo, por apresentar particularidades onde a pesquisa e a teoria estão em um estágio inicial de construção de conhecimento. O foco é o fenômeno contemporâneo inseridos na vida real com o propósito de ser exploratório descritivo e processo linear (Yin, 2001; Graham, 2010).

A utilização do estudo de caso nesta pesquisa tem a oportunidade de aplicar a teoria à prática, pois os casos como objeto de estudo permitem a investigação e a construção de conhecimento relacionada a questões específicas ainda não exploradas, conectando dados empíricos a fatores contextuais com impacto e relevância para o resultado do estudo. Neste estudo a experiência de um programa de governo é contextualizada com a adoção de práticas de governança, sendo o propósito desta abordagem de caso avaliar a intensidade das práticas adotadas e apresentar o resultado por meio de índice, o IPGov.

Com isso, a aplicação do método do estudo de caso aqui utilizado abre a possibilidade para uma investigação detalhada, constituindo-se em poderoso instrumento de envolvimento com uma experiência de aprendizagem relacionada com a definição das questões da pesquisa e estabelece bases para outras investigações, com a utilização de novos métodos, mas com a mesma precisão (Bruyne, Herman, & Schoutheete, 1991; Gil, 1996; Yin, 2001).

Neste estudo de caso tudo é enfatizado, desde a perspectiva da exploração documental como a pesquisa quantitativa com coleta de dados de forma sistematizada para assegurar a validade e confiabilidade do estudo, tudo de forma cuidadosamente planejada e desenhada (Graham, 2010).

5.8 Limitação da pesquisa

A pesquisa como exploratória e a utilização dos itens de controle do Referencial Básico de Governança, no total de 136 itens, os quais representam os indicadores de práticas de governança é muito abrangente, isto é, podem ser aplicados para todos os níveis de governo, então, seria necessário a validação destes indicadores de governança, com os especialistas envolvidos no projeto de fomento a atividades produtivas. Teria sido fundamental para construir um conjunto significativo de indicadores que representasse a especificidade de práticas de governança para o programa.

O processo de validação estava previsto para ser conduzido com a participação dos coordenadores do programa, analisando a adequação de cada indicador às práticas de governança do colegiado do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar. A validação levava em conta os critérios de representativa, seletividade, simplicidade e clareza da descrição das práticas, os quais serviriam de base para a decisão de manter, modificar ou excluir itens de controle como prática inicialmente proposta. Mas, o tempo disponível dos especialistas envolvidos na pesquisa foi fator limitante para o exercício da ação, diante dos diversos compromissos com os trabalhos a serem realizados.

CAPÍTULO 4 – MARCO ANALÍTICO

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção é apresentado o resultado do estudo realizado para atender o problema da pesquisa, o de como desenvolver um índice de mensuração da adoção das práticas de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução do programa de fomento.

A princípio apresenta-se o Plano Brasil Sem Miséria, programa social governamental que tem a finalidade de cumprir o compromisso de construir um país sem pobreza extrema, por meio da descentralização do poder. O programa de fomento de inclusão produtiva rural está inserido no Plano Brasil Sem Miséria com a finalidade de fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva.

A exposição acima tem a finalidade de contextualizar em que programa governamental ocorre a aplicação do questionário para mensurar o nível de adoção das práticas de governança, cujo resultado da pesquisa por meio de questionário teve como objetivo o desenvolvimento do Índice de Prática de Governança (IPGov), por mecanismos e componentes, mensurados pela percepção dos especialistas que atuam no Programa de Fomento a Atividades Produtivas no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, demonstrado à luz da teoria da agência.

4.1 O Brasil sem miséria

O Plano Brasil Sem Miséria foi criado em 2011 para cumprir o compromisso de construir um país sem pobreza extrema, colocando ao poder público e a toda a sociedade o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. Com ações intersetoriais articuladas nos três níveis de governo, com a coordenação do

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo central de promover a inclusão social e produtiva para melhorar a vida dos brasileiros que ainda estão na extrema pobreza.

A extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda. Insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia são algumas dessas formas.

O público prioritário do Plano são os milhões de brasileiros que, a despeito dos reconhecidos avanços sociais e econômicos do país nos últimos anos, continuam em situação de extrema pobreza, ou seja, aquela com renda monetária mensal domiciliar de até R\$ 70,00 *per capita*, um contingente estimado em 16,2 milhões de pessoas. Sua lógica apoia-se em um entendimento basicamente monetarista da pobreza, secundarizando os processos que reforçam a exclusão social e dificultam o acesso a serviços públicos, com os agravos da baixa escolaridade e das precárias condições de moradia e trabalho (Brasil, 2013; Jaccoud, 2013).

Todos os estados brasileiros aderiram ao Brasil Sem Miséria por meio de acordos voluntários, mas o responsável pelo registro das famílias no Cadastro Único é o poder público municipal, com o papel estratégico de Busca Ativa centralizada, além do papel de destaque no funcionamento das redes de saúde, educação e assistência social, essenciais para a superação da extrema pobreza.

Fazer a Busca Ativa não significa meramente incluir famílias pobres em um sistema informatizado. Significa levar uma série de serviços públicos e oportunidades para a população mais pobre do país, a partir de seu ingresso no Cadastro Único. É por isso que a Busca Ativa orienta todas as ações do Brasil Sem Miséria e que o Cadastro é fundamental no Plano.

Os municípios tornaram-se parceiros essenciais neste esforço, dada a sua proximidade com os brasileiros que vivem na miséria. São as prefeituras que chegam até as famílias extremamente pobres por meio da Busca Ativa e que se

relacionam face a face com a população nos atendimentos realizados nas redes de assistência social, saúde e educação, proporcionando a cidade a um novo patamar socioeconômico.

4.2 O programa de fomento de inclusão produtiva rural

É no campo onde se encontra 47% do público do Brasil Sem Miséria, o objetivo é fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água (Brasil, 2014).

Projetos e programas de capacitação e inserção produtiva são formas de enfrentamento da pobreza que conformam um investimento econômico e social voltado para os grupos populares. Constitui uma espécie de subsídio financeiro e técnico para iniciativas que garantam aos grupos mais vulneráveis os meios de superação da pobreza em que se encontram para uma situação que lhe garanta as condições mínimas de sobrevivência (Castro, Sátyro, Ribeiro & Soares, 2010).

O Programa de Fomento, lançado em 2011, surgiu a partir do eixo de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, colaborando com a estratégia continuada de inclusão produtiva de agricultores, assentados da reforma agrária, povos indígenas e quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais, que se encontra em situação de pobreza. O programa articula de forma inovadora duas ações:

- 1) a assistência técnica e extensão rural (Ater) especializada na pobreza rural e;
- 2) a transferência de recursos não reembolsáveis diretamente para as famílias beneficiárias.

Esses recursos apoiam o desenvolvimento do projeto produtivo de cada família e permitem ampliar ou diversificar a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda.

O principal objetivo do programa é possibilitar que os beneficiários possam produzir para o seu consumo e melhorar a alimentação de sua família, bem como a geração de renda por meio da comercialização da produção, participando de uma rota de inclusão produtiva.

Os programas inovadores e a experiência exitosa do Brasil desperta grande interesse internacional por oferecer lições valiosas sobre como os governos podem implantar efetivamente programas de assistência social, como prática de boa governança no Brasil.

A pobreza no meio rural exigiu do governo federal estratégias para combater a diversidade social e econômica existente no campo. Por meio da articulação do Plano Brasil sem Miséria permitiu ao poder público conhecer as famílias mais pobres do país e reorientar a ação dos programas de apoio à estruturação produtiva dos agricultores familiares (Brasil, 2014).

Os resultados do Programa Brasil sem Miséria é representado por 22 milhões de brasileiras e brasileiros que superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família, 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família contraíram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica, e 131 mil já estão recebendo recursos de fomento para ajudar a estruturar sua produção produzida (Brasil, 2014).

O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mostra que o comprometimento e o engajamento do Brasil valeram a pena: o país alcançou praticamente todos os objetivos antes do prazo

final, previsto para 2015, além de conseguir ultrapassar algumas metas propostas (Brasil, 2014).

4.3 O território da cidadania alto oeste potiguar

O Território da Cidadania Alto Oeste - RN possui uma área geográfica de 4.115,10 Km², composto por 30 municípios, com uma população total de 196.280 habitantes e possui 11.169 agricultores familiares.

O Território conta com a presença de diversas instituições que formam o tecido social do território que se articulam como representantes e membros do Colegiado do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, dentre eles podemos destacar: Prefeituras Municipais, Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETARN), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas e Empresas (SEBRAE), Banco do Nordeste, Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET), Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Oeste Potiguar (CODESAOP), Delegacia Federal Estado do Rio Grande do Norte (DFDA-RN), EMATER, e da Embrapa Agroindústria Tropical.

Estudos realizados no território preveem que a partir dos Eixos Estratégicos, apresentados na Figura 20, e da realização das ações propostas, o território do Alto oeste Potiguar possa a curto, médio e longo prazo cumprir com a missão de gerar desenvolvimento sustentável com igualdade e inclusão social (Brasil, 2011-2012).

O Território do Alto Oeste Potiguar tem como característica uma base econômica alicerçada nas atividades da agricultura e da pecuária. As atividades agrícolas estão divididas em três eixos: a produção de alimentos, a fruticultura de sequeiro e a agropecuária.



Figura 20. Eixos estratégicos do desenvolvimento do território alto oeste potiguar
 Fonte: Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável alto oeste potiguar (Brasil, 2011 – 2012)

A produção de alimento é desenvolvida em maior parte pela agricultura familiar, a qual é voltada para a subsistência da própria família. A fruticultura de sequeiro não pode ser considerada como uma atividade econômica de peso, mas os excedentes são comercializados na própria região. A atividade agrícola do Território resume-se na utilização das terras para o cultivo temporário e culturas agrícolas permanentes e as práticas agroecológicas no território ocorrem apenas em alguns municípios como Jose da Penha, Dr. Severiano, Antônio Martins.

A assistência técnica para a agricultura familiar no território tem a atuação de ONG's, sendo uma delas a CODESAOP. A CODESAOP, com sede em Pau dos Ferros, trabalha com os agricultores e agricultoras beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa de Combate à Pobreza Rural, Programa Desenvolvimento Solidário e Programa Nacional da Agricultura Familiar - Pronaf.

O apoio a inclusão socioeconômica de família do território do Alto Oeste Potiguar é realizada pela Embrapa Agroindústria Tropical, em parceria com o colegiado do Alto Oeste Potiguar, que atua com a metodologia de Unidades Coletivas de Produção (UCP). A UCP é um recurso metodológico, também, entendido como unidade de experimentação em pequena escala, que se presta ao propósito de (Vasconcelos, 2012):

- a) promover a inclusão socioeconômica de agricultores; e
- b) ter função de base didática.

O Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar faz parte de uma institucionalidade política ocorrida desde a metade da década de 1980 no início dos anos 1990, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar, com a coordenação e a articulação de um grupo de municípios e a manutenção de uma identidade coletiva (Delgado, Bonnal & Leite, 2007).

A abordagem da territorialização da governança utiliza a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade (Delgado, Bonnal & Leite, 2007).

Assim o desenvolvimento territorial está ligado a forma como o Estado atua, ou seja, a forma de articulação do Estado com os atores sociais, motivo pelo qual o território foi selecionado, para o estudo de caso, sob a percepção dos principais especialistas envolvidos com o projeto de “Inovações em unidades de produção familiar: alternativas para inserção socioeconômica de famílias do território do Alto Oeste Potiguar, RN, inseridas no PBSM”.

4.4 O grau de importância dos mecanismos e componentes

Os mecanismos e os componentes de governança desdobrados pelas práticas tiveram a atribuição do grau de importância pelos especialistas, cujo resultado demonstrado na Tabela 2 proporcionou o cálculo do IPGov para cada mecanismo e para os componentes de governança.

Tabela 2. Atribuição de Pesos aos Mecanismos de Governança

Mecanismos	Atribuição do Grau de Importância
Liderança	40
Estratégia	33
Controle	27
Total	100

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Para o mecanismo liderança foi atribuído grau de importância de 40%, para o mecanismo da estratégia de 33% e o mecanismo de controle teve atribuição de 27%, conforme demonstrado nas Tabelas 3, 4, 5.

O peso de cada mecanismo está formulado pela média da pontuação atribuída para os mecanismos, pelos especialistas, conforme a percepção e vivência dos especialistas do programa de fomento a atividades produtivas no Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar. O perfil dos respondentes, especialista que compõe o colegiado do território representado pela CODESAOP, Embrapa Sede, Embrapa Agroindústria Tropical e outra, não identificada, no total de 15 participantes, conforme apresentado no Gráfico 1.

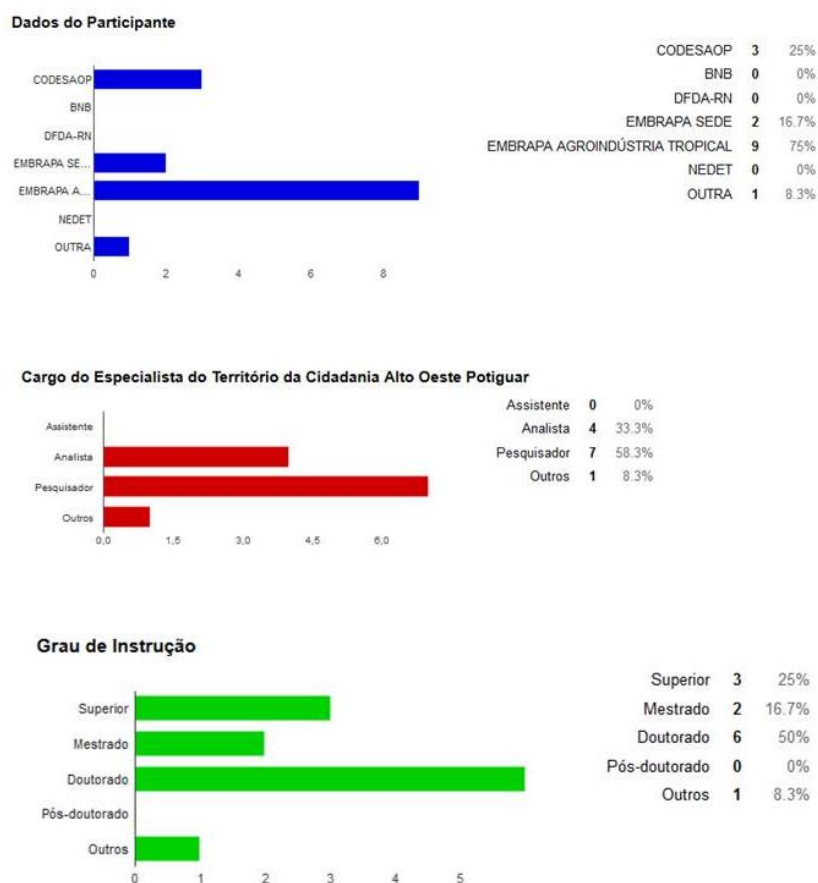


Gráfico 1. Perfil dos especialistas: grau de importância dos mecanismos
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Após a atribuição de pesos dos mecanismos para a elaboração do Índice de Práticas de Governança - IPGov, a fórmula utilizada para cálculo do índice é representada pela seguinte equação matemática.

$$IPGov = \sum_{i=1}^5 x_i$$

Equação 3. Fórmula para o cálculo do IPGov

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A leitura da fórmula do IPGOV é expressa pelo somatório de x_i , onde “ i ” varia de 1 até 5 e “1 e o n ” indicam, respectivamente, o limite inferior e o superior do somatório (Toledo & Ovale, 2013).

Já para a obtenção do grau de importância dos componentes dos mecanismos de liderança, da estratégia e de controle, foi calculada a média aritmética dos valores atribuídos para cada prática, considerando que a soma total dos pesos é de 100%, e calculado o grau de importância de cada componente multiplicando o peso do componente, coluna peso, pelo grau de importância de cada mecanismo, coluna grau, e dividido por 100, cujos valores estão demonstrados nas Tabelas 3, 4, 5.

Tabela 3. Grau de importância dos componentes do mecanismo liderança

Práticas de Liderança	Peso	Grau %
Componentes	100	40
Componente L1- Pessoas e Competências	28	11,2
Componente L2 - Princípios e Comportamentos	21	8,4
Componente L3 - Liderança Organizacional	32	12,8
Componente L4 - Sistema de Governança	19	7,6

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Tabela 4. Grau de importância dos componentes do mecanismo estratégia

Práticas de Estratégia	Peso	Grau %
Componentes	100	33
Componente E1 – Relacionamento com as Partes	48	15,8

Interessadas		
Componente E2 – Estratégia Organizacional	39	12,9
Componente E3 – Alinhamento Transorganizacional	13	4,3

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

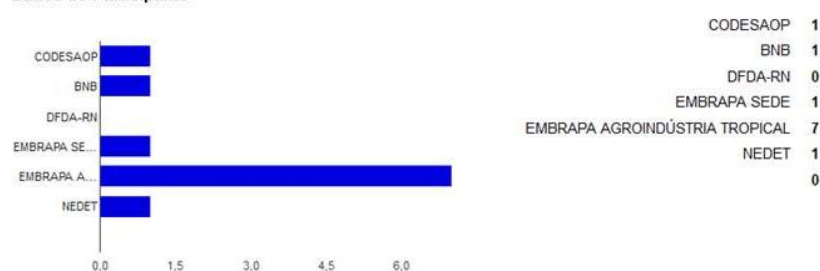
Tabela 5. Grau de importância dos componentes do mecanismo controle

Práticas de Controle	Peso	Grau %
Componentes	100	27
Componente C1 – Gestão de Risco e Controle Interno	23	6,2
Componente C2 – Auditoria Interna	34	9,2
Componente C3 – <i>Accountability</i> e Transparência	43	11,6

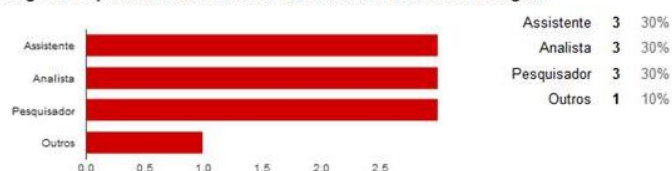
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Nesta fase de atribuição do grau de importância dos componentes teve a participação dos especialistas representantes da CODESAOP, BNB, Embrapa Sede, Embrapa Agroindústria Tropical e NEDET, totalizando a participação de 11 especialistas do programa e colegiado do Alto Oeste Potiguar. O perfil dos participantes da pesquisa está representado pelo Gráfico 2.

Dados do Participante



Cargo do Especialista do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar



Grau de Instrução

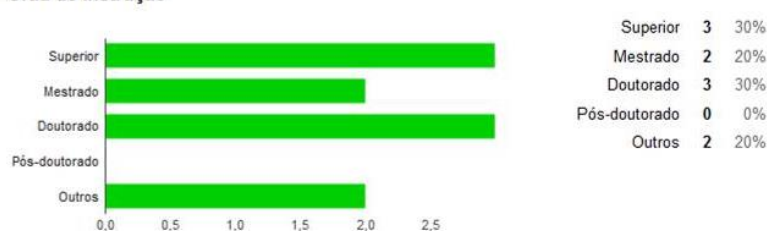


Gráfico 2. Perfil dos especialistas: grau de importância dos componentes

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A média aritmética dos mecanismos e dos componentes pode ser apresentada pela seguinte fórmula:

$$\bar{X} = \frac{\sum x}{n}$$

Equação 2. Fórmula do Cálculo da Média Aritmética dos Mecanismos e Componentes

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A pesar de apresentar o grau de importância dos componentes o IPGOv é apresentado com base apenas no grau de importância dos mecanismos para melhor compreensão do desenvolvimento da metodologia.

4.5 Avaliação das práticas de governança

Governança no setor público é um sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes, alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada (Brasil, 2014, p. 37).

É neste sistema de envolvimento de diversos atores, principal e agente, que este estudo é fortemente caracterizado pela presença de diversos agentes sociais, onde surge o conflito de interesse, e que se torna essencial a adoção das práticas de governança, para que o Estado, como promotor do desenvolvimento social e no papel de principal deve intervir para que o agente tome decisões e atue de acordo com os objetivos do programa social. Estes conflitos de agência podem ser minimizados pela plena adoção dos mecanismos de governança do TCU: liderança, estratégia e controle.

Ratificamos que o objetivo da pesquisa é o de desenvolver um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de

Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução do programa de fomento as atividades produtivas rurais, no Alto Oeste Potiguar, programa executado sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento da Agricultura, em parceria com o Colegiado do Território.

4.5.1 Avaliação do mecanismo liderança

O total de respondentes da pesquisa para avaliação das práticas de governança foi representado por oito especialistas. Eles apontam que do total dos 58 itens de controle do mecanismo de liderança 13 não são adotados pelo programa de fomento a atividades produtivas, 6 práticas são identificadas, mas não adotadas, 9 práticas são adotadas em menor parte, 17 são adotadas em maior parte e 13 são adotadas plenamente.

A **liderança** é um conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que proporciona a existência de condições mínimas para o exercício da boa governança, com pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas com líderes que conduzem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança (Brasil, 2014).

O resultado da pesquisa pesquisa nos revela o Índice de Práticas de Governança (IPGov) apresentado pelo mecanismo de liderança, conforme Gráfico 3.

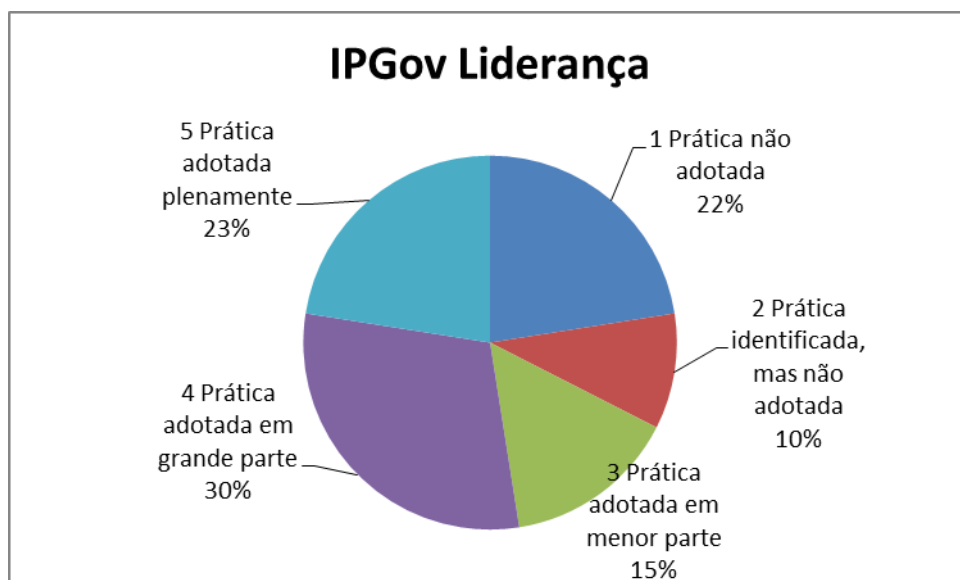


Gráfico 3. Índice de prática de governança do mecanismo liderança
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Observa-se no gráfico do IPGov do mecanismo liderança, que, em termos de índice de prática, a pontuação alcançada pelo mecanismo, serve de análise quanto a sua adoção, apontando onde existe o bom desempenho em governança e onde há necessidade de incrementar ações de melhoria para adesão das práticas de governança, ou seja, serve como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente, que terão impacto direto no alcance do objetivo do programa.

Diante dos resultados do mecanismo liderança, apresentado abaixo, o Estado, no papel do principal deve intervir fortemente para que o agente assuma o papel de tomador de decisão, optando pelas melhores alternativas do ponto de vista do proprietário e do resultado que ele necessita para a realização, com eficiência, do programa de fomento, assim deve motivá-los a adotar plenamente as práticas de boa governança, para que o Estado tenha certeza que os agentes estão agindo de acordo com os interesses do principal, minimizando os riscos, e ficando numa situação de equilíbrio entre as partes (Sato, 2007).

Na Tabela 6 abaixo é detalhado o IPGov de cada componente do **Mecanismo Liderança**. Observa-se que a média de respostas para a prática adotada em grande parte (11%) e para a prática adotada plenamente (13%) do componente Pessoas e Competências; prática adotada em grande parte (17%) e prática adotada

plenamente (5%) do componente Princípios e Comportamentos; prática adotada em grande parte (9%) e para a prática adotada plenamente (3%) do componente Liderança Organizacional; prática adotada em grande parte (5%) e prática adotada plenamente (9%) do componente Sistema de Governança estão todos abaixo da capacidade de governança. O peso das variáveis, itens de controle do mecanismo, varia em uma escala de 1 a 5, quanto mais próximo a 5, maior o índice de prática de governança, ou, quanto mais próximo do peso atribuído ao mecanismo, de 40%, maior o IPGov.

IPGov do Mecanismo Liderança			
Componente L1- Pessoas e Competências	Média	Peso	IPGov
1 Prática não adotada	19%	40	8%
2 Prática identificada, mas não adotada	13%	40	5%
3 Prática adotada em menor parte	9%	40	4%
4 Prática adotada em grande parte	28%	40	11%
5 Prática adotada plenamente	31%	40	13%
	100%		40%
Componente L2 - Princípios e Comportamentos			
1 Prática não adotada	13%	40	5%
2 Prática identificada, mas não adotada	5%	40	2%
3 Prática adotada em menor parte	26%	40	10%
4 Prática adotada em grande parte	43%	40	17%
5 Prática adotada plenamente	14%	40	5%
	100%		40%
Componente L3 - Liderança Organizacional			
1 Prática não adotada	29%	40	12%
2 Prática identificada, mas não adotada	19%	40	8%
3 Prática adotada em menor parte	23%	40	9%
4 Prática adotada em grande parte	23%	40	9%
5 Prática adotada plenamente	6%	40	3%
	100%		40%
Componente L4 - Sistema de Governança			
1 Prática não adotada	51%	40	20%
2 Prática identificada, mas não adotada	5%	40	2%
3 Prática adotada em menor parte	8%	40	3%
4 Prática adotada em grande parte	13%	40	5%
5 Prática adotada plenamente	23%	40	9%
	100%		40%

Tabela 6. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo liderança
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A liderança para produzir resultados definem estratégias, motivam, criam missão e desenvolvem uma cultura de comprometimento na eficácia de equipes (Senge, 1999; Goleman, 2015).

Assim, para o principal na atuação em governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos gestores para otimizar os resultados organizacionais e sociais. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (Brasil, 2014).

E, ainda, as formas de articulação do Estado com os atores sociais como liderança voltada para o desenvolvimento territorial e o processo de territorialização das políticas remetem-se, de certa forma, ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização). Afinal as políticas territoriais foram estruturadas com a finalidade de oferecer soluções inovadoras, em relação às políticas setoriais, tais como a pobreza, a desigualdade regional e o desenvolvimento econômico e social (Delgado, Bonnal & Leite, 2007). E, ainda considerando o estudo de Delgado, Bonnal e Leite (2007, p. 8).

Como muitos espaços públicos de participação foram concebidos como instrumentos de acompanhamento e de controle social de políticas públicas diferenciadas, a fragmentação dessas políticas estimulou uma correspondente fragmentação e proliferação dos espaços públicos, restringindo sua capacidade de participação nas decisões acerca da política pública nos municípios e fragilizando a possibilidade dessas esferas públicas representarem espaços de compartilhamento do poder entre sociedade civil e autoridade estatal local.

Nesse sentido, a consolidação das esferas públicas nesses contextos depende também da possibilidade de descobrir como articular o conjunto dos espaços públicos existentes, ou seja, de encontrar formas adequadas para viabilizar sua ação conjunta (Cordeiro et al., 2007).

Ao contrário do que muitas vezes se alardeia, os espaços públicos de participação não são instrumentos “mágicos” de governança territorial, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/ harmonização de atores do Estado e da sociedade civil nos territórios. Em sociedades autoritárias e excludentes como a brasileira, o oposto é muitas vezes mais frequente. Ou seja, esses espaços públicos são lugares de conflito, nos quais a partilha de poder entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais.

Os padrões comportamentais exigidos das pessoas vinculadas às organizações públicas devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da organização, gestores e colaboradores (IFAC, 2001; OCDE, 2004; IFAC, 2013). Oferecendo maior autonomia de decisão aos agentes envolvidos nos programas, mas sempre monitorado pelo principal, o Estado, a adoção das práticas para que não gere conflito de interesse entre o principal e o agente. O IPGov apresenta-se como um instrumento de avaliação do nível

4.5.2 Avaliação do mecanismo estratégia

O resultado da pesquisa para o **Mecanismo Estratégia**, representado no Gráfico 2, demonstra a adoção de práticas em grande parte (5%) e para a prática adotada plenamente (13%) para o componente Relacionamento com as Partes Interessadas; prática adotada em grande parte (12%) e prática adotada plenamente (7%) do componente Estratégia Organizacional; prática adotada em grande parte (12%) e para a prática adotada plenamente (6%) do componente Alinhamento Transorganizacional, conforme Tabela 7 IPGov do Mecanismo Estratégia.

A avaliação da adoção das práticas de governança oferece a informação de que os agentes estão ou não agindo de acordo com os interesses do principal. O monitoramento por meio do IPGov, das ações dos agentes, pelo acompanhamento dos resultados produzidos por estes envolve a observação da performance destes e compete ao principal induzir e incentivar os agentes a adoção das melhores práticas de governança para uma estratégia voltada ao alcance dos resultados do programa (Przeworski, 2006; Sato, 2007).

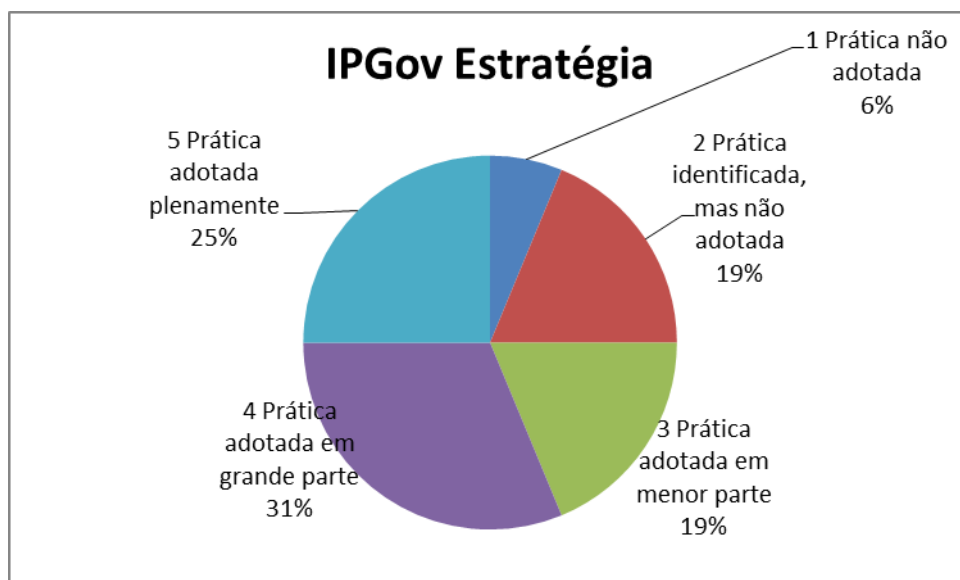


Gráfico 4. Índice de prática de governança do mecanismo estratégia
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O peso das variáveis, itens de controle do mecanismo, varia em uma escala de 1 a 5, quanto mais próximo a 5, maior o índice de prática de governança, ou, quanto mais próximo do peso atribuído ao mecanismo, de 33%, maior o IPGov.

O processo de estabelecimento da estratégia para à boa governança, envolve aspectos de escuta ativa de demandas, satisfação das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

IPGov do Mecanismo Estratégia			
Componente E1 - Relacionamento com as Partes Interessadas			
	Média	Peso	IPGov
1 Prática não adotada	13%	33	4%
2 Prática identificada, mas não adotada	8%	33	3%
3 Prática adotada em menor parte	26%	33	9%
4 Prática adotada em grande parte	15%	33	5%
5 Prática adotada plenamente	38%	33	13%
	100%		33%
Componente E2- Estratégia Organizacional			
1 Prática não adotada	5%	33	2%
2 Prática identificada, mas não adotada	26%	33	8%
3 Prática adotada em menor parte	13%	33	4%
4 Prática adotada em grande parte	36%	33	12%
5 Prática adotada plenamente	20%	33	7%

	100%	33	33%
Componente E3 - Alinhamento Transorganizacional			
1 Prática não adotada	3%	33	1%
2 Prática identificada, mas não adotada	25%	33	8%
3 Prática adotada em menor parte	17%	33	6%
4 Prática adotada em grande parte	37%	33	12%
5 Prática adotada plenamente	17%	33	6%
	100%		33%

Tabela 7. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo estratégia
 Fonte: Dados da pesquisa (2015).

No entanto, para que os processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados, tratados e estabelecer controles e a avaliação do processo. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles, de transparência e da *accountability*, envolvendo prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais a integração entre as diversas entidades do setor público envolvida com o projeto em execução deve ser empreendida para que as ações e os objetivos específicos das intervenções sejam alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, é essencial o estabelecimento de mecanismos institucionalizados de coordenação, com o objetivo de facilitar a atuação dos atores no cumprimento de suas obrigações evitando superposições ou esforços desconsiderados para o resultado pretendido (Brasil, 2014).

E como já confirmado em estudos anteriores deve ser considerado as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representação e participação dos atores, mas também de articulação dos programas existentes o que significa que a consideração do empoderamento dos diferentes atores e instituições é crucial para avançar no problema de desenvolvimento por meio dos programas e políticas governamentais. Ademais: (Delgado, Bonnal & Leite, 2007, p. 4).

A análise dos processos territoriais deveria cada vez mais tratar de considerar a existência de “redes de articulação” de atores, instituições e programas no processo da política pública, buscando caracterizar suas formas de construção e identificar seus participantes, as estratégias de ação

coletiva que conseguem implementar, e suas condições de reprodução ao longo do tempo. Como as forças endógenas não são, em um bom número de situações concretas, suficientes para conduzir e garantir um processo de desenvolvimento local/territorial com características sustentáveis é central que essas redes de articulação de atores, instituições e programas não fiquem restritas aos atores, instituições e programas locais, mas incorporem ou articulem-se a outros “de fora do local”.

Na busca de garantir o bem comum, o setor público precisa coordenar os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Torna-se importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações, aqui o IPGOv apresentar-se como um forte instrumento de acompanhamento e desempenho para tratar do problema relacionados ao principal e agente.

Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todas as partes envolvidas na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados e possibilite a realização dos programas transversais (Brasil, 2014).

O trabalho das organizações em parceria com outras partes interessadas podem melhorar e dar sustentação as abordagens colaborativas para atingir as metas governamentais, bem como os objetivos ou os propósitos coletivos. (Brasil, 2014).

4.5.3 Avaliação do mecanismo controle

O IPGov, representação do nível de adoção das práticas de governança do **Mecanismo Controle** representado no Gráfico 5, apresenta a adoção de práticas em grande parte (9%) e para a prática adotada plenamente (2%) para o componente Gestão de Risco e Controle Interno; prática adotada em grande parte (4%) e prática adotada plenamente (12%) para o componente Auditoria Interna; prática adotada em grande parte (6%) e para a prática adotada plenamente (2%) do componente

Alinhamento Transorganizacional. O peso do mecanismo foi atribuído em 27% em grau de importância.

O peso das variáveis, itens de controle do mecanismo, varia em uma escala de 1 a 5, quanto mais próximo a 5, maior o índice de prática de governança, ou, quanto mais próximo do peso atribuído ao mecanismo, de 27%, maior o IPGov.

A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas, contemplar os fatores que conduzem a ação gerencial e a criação de valor para a organização (IBGC, 2009; IFAC, 2013). A prática de governança adotada pela organização em geral deve ser incluída na prestação de contas.

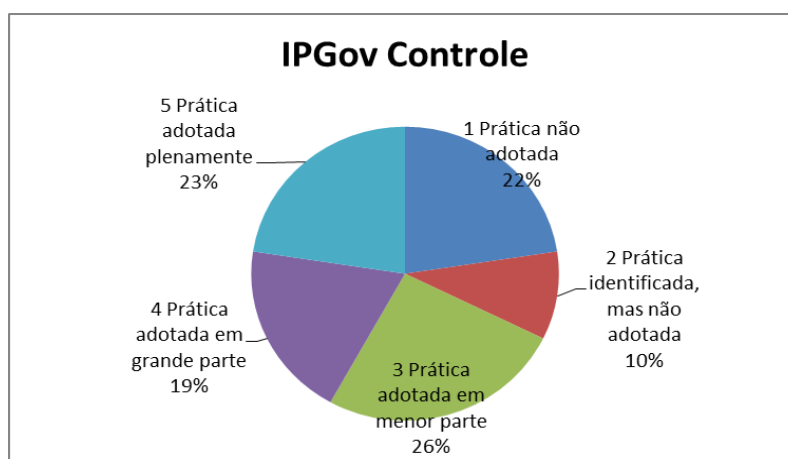


Gráfico 5. Índice de prática de governança do mecanismo controle
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A gestão de riscos é um grande desafio da governança nas organizações do setor público. Se o risco inerente, aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada estiver em um nível elevado para a organização é preciso implementar controles internos (Brasil, 2014).

Assim, o objetivo do monitoramento do risco pelo principal é controlar o comportamento do agente. Entende por monitoramento, a definição adotada por Jensen e Meckling (1976), é a observação direta e indireta do esforço do agente e

os esforços do principal para controlar o comportamento do agente utilizando-se de restrições orçamentárias, políticas de remuneração, regras operacionais, etc.

Diante dos resultados apresentados pelo IPGov, a efetividade do risco está demonstrado pelo índices de práticas de governança adotadas e não em decorrência da percepção de controle do gestor. Aqui o gestor e o principal percebem, por meio dos dados reais, a necessidade de controle mais intenso a ser utilizado com o monitoramento do IPGov do mecanismo de controle, não necessitando da utilização de diversos instrumentos para assegurar ao principal a aderência de seu comportamento a seus interesses.

IPGov do Mecanismo Controle			
Componente C1 - Gestão de Risco e Controle Interno Média		Peso	IPGov
1 Prática não adotada	29%	27	8%
2 Prática identificada, mas não adotada	11%	27	3%
3 Prática adotada em menor parte	20%	27	5%
4 Prática adotada em grande parte	33%	27	9%
5 Prática adotada plenamente	7%	27	2%
	100%		27%
Componente C2 - Auditoria Interna			
1 Prática não adotada	13%	27	3%
2 Prática identificada, mas não adotada	5%	27	1%
3 Prática adotada em menor parte	26%	27	7%
4 Prática adotada em grande parte	43%	27	12%
5 Prática adotada plenamente	14%	27	4%
	100%	27	27%
Componente C3 - Accountability e Transparência			
1 Prática não adotada	29%	27	8%
2 Prática identificada, mas não adotada	19%	27	5%
3 Prática adotada em menor parte	23%	27	6%
4 Prática adotada em grande parte	23%	27	6%
5 Prática adotada plenamente	6%	27	2%
	100%		27%

Tabela 8. Índice de prática de governança (IPGov) do mecanismo controle
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A auditoria interna existe basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Trata-se de uma atividade independente e objetiva de avaliação, desenvolvida para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia na realização dos objetivos da organização a partir da aplicação sistemática e disciplinada de avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (IIA, 2011).

Em relação ao que é denominado de políticas territoriais federais, atualmente não há uma política nacional de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, mas várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego, trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial ou regional. Essas políticas estão vinculadas a diferentes áreas setoriais e são de autoria dos governos federal, estaduais e municipais (Senra, 2007).

Apesar disso, é sintomático que o governo federal não enfatize a prática de territorializar as políticas públicas, o que denota, adicionalmente, a ausência de uma política efetiva de territorialização no país, no sentido de uma política de atuação territorializada do Estado nacional, más allá da territorialização de suas políticas públicas setoriais. Como diz Senra (2007: 46), “(e)m geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais”. Embora Senra (2007) não trate deste aspecto, a não generalização dessa política não tem a ver apenas com falhas na racionalidade técnica da atuação do governo federal, mas reflete também – e de forma mais intensa - a disputa de poder envolvida no processo de territorialização, e de qualquer descentralização administrativa, que se manifesta concretamente na luta por distribuição de poder e de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal de governo (Delgado, Bonnal & Leite, 2007, p. 18).

Nesta perspectiva, algum tipo de planejamento nacional teria de ser construído para viabilizar o tratamento e a operacionalização de iniciativas como a territorialização dos investimentos, das atividades produtivas e da infraestrutura de serviços (Delgado, Bonnal & Leite, 2007).

Uma vez que a implementação do sistema de governança inclui mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability* e um nível de transparência para garantir a efetividade dessa *accountability*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo geral o desenvolvimento do índice de mensuração da adoção das práticas de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, arranjos produtivos inovadores, implementados no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentado como instrumento de avaliação dos problemas de agência.

Para o alcance dos objetivos específicos foram apresentados os principais conceitos que fundamentam a governança no setor público no mundo e no Brasil, bem como os princípios, as diretrizes, os níveis de análise da governança no setor público e as teorias basílicas da governança pública, com destaque para a Teoria da Agência, que serviu de referencial teórico para este estudo.

A apresentação dos modelos de desempenho utilizados nas organizações serviu para demonstrar a evolução do processo de medição de desempenho diante da necessidade de cada organização, seja ela privada ou pública, até a evolução da gestão para resultado e agora a necessidade de uma forte governança no setor público.

A governança, definida pelo Banco Mundial como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida apresenta seis dimensões representando os principais elementos da definição da governança: voz e responsabilidade; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; eficácia do governo; qualidade normativa; regime de direito e controle da corrupção.

Mas é com base nos mecanismos de governança, liderança, estratégia e controle, a partir do referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, do Tribunal de Contas da União que o estudo é apresentado, documento orientador da governança no Brasil, o que demonstra um progresso na abordagem do tema no Brasil.

Assim, o objetivo geral da tese foi a construção de um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), objetivo devidamente alcançado pela criação do Índice de Prática de Governança (IPGov).

O IPGov, além de medir o desempenho da governança, ele demonstra os resultados concretos do trabalho, representando de forma quantitativa a existência de problema de conflito entre os interesse do principal e do agente. Assim, o estudo pode contribuir para a melhoria da gestão pública que significa que, dependendo dos resultados mensurados para determinado programa, pode haver melhor acompanhamento e direcionamento da gestão na busca de resultados eficientes, minimizando os conflitos de agência.

Espera-se que o desenvolvimento do estudo possa agregar conhecimento sobre as práticas de governança no setor público e da importância da mensuração para melhor acompanhamento e direcionamentos dos serviços governamentais para que sejam executados dentro das práticas previstas de governança.

Considerando que a pesquisa é exploratória, sendo, ainda, a governança no setor público um trabalho em desenvolvimento, sugere-se, a implementação de outras investigações, que sejam aplicados estudos semelhantes, enfocando outros programas, organizações ou setores com potencial de desenvolvimento para o país.

A realização de outros estudos com maior profundidade podem esclarecer com maior precisão o processo e o nível de governança no setor público brasileiro, uma vez que esta investigação dá as diretrizes, baseadas no referencial teórico levantado, para que a governança no Brasil seja cada vez mais efetiva e eficaz.

E, espera-se que os resultados apresentados na pesquisa, com apresentação do IPGov, possa contribuir para a melhoria da governança dos serviços prestado pelo governo estimulando ao controle social, e à conscientização da sociedade e dos órgão reguladores na busca da efetividade das ações governamentais em prol do desenvolvimento com os programas de fomento as atividades produtivas.

REFERÊNCIAS

- Abel, M. (2001). *Estudo da perícia em petrografia sedimentar e sua importância para a engenharia de conhecimento*. Porto Alegre: Programa de PG em Ciências da Computação. 239 p. Tese de Doutorado.
- Abrúcio, Fernando Luiz. (2006). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Pereira, L. C. & Spink, P. K. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. (7a. ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Alvarenga, E. M. (2012). *Metodologia da investigação quantitativa e qualitativa*. Assunção-Paraguai.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Portugal: Edições 70.
- Boff, L. H. & Abel, M. (2005). Autodesenvolvimento e competências: o caso do trabalhador de conhecimento como especialista. In: Ruas, R., Antonello, C. S., & Boff, L. H. *Aprendizagem Organizacional e Competências*. Porto Alegre: Bookman, p. 70-86.
- Brasil. (1995). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília-DF.
- Brasil. (2011-2012) Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano territorial de desenvolvimento sustentável alto oeste potiguar*. Brasília, DF. Recuperado de: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio134.pdf>.
- Brasil. (2009). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Guia Metodológico para a Construção de Indicadores*. Versão 2.1.
- Brasil. (2012). Tribunal de Contas da União. Governança no setor público: fundamentos. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa. 29 p.
- Brasil. (2013). *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea.
- Brasil. (2014). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *Programa Gespública, Modelo de Excelência em Gestão Pública*, Brasília: MP, SEGEPI.
- Brasil. (2014a). Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste.

- Brasil. (s.d). Plano Brasil Sem Miséria. *Inclusão Produtiva Rural*. Recuperado de: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-rural>>.
- Barros, A. J. P., & Lehfeld, N. A. S. (1990). *Projeto de pesquisa: propostas metodológicas*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Beltrão, R. E. V. & Nogueira, F. A. (2011). A pesquisa documental nos estudos recentes em administração pública e gestão social no Brasil. In: *XXXV Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*. Rio de Janeiro/RJ.
- Berggruen, N. & Gardels, N. (2013). *Governança Inteligente para o século XXI: uma via intermediária entre ocidente e oriente*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Brizon, R. F., Machado, M. F., Silva, C. E. S., & Turrioni, J. B. (2004). Aplicação prática do modelo hoshin kanri integrado à estrutura de grupos de trabalho. In *XXIV Encontro Nacional de Eng. de Produção*. Florianópolis, SC, Brasil.
- Bruyne, P., Herman, J., & Schoutheete, M. (1991). *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica*. Rio de Janeiro: F. Alves.
- Campello, T. & Neri, M. C. (Orgs.). (2013). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea.
- Castro, J. A., Sátyro, N., Ribeiro, J. A., & Soares, S. (2010). Desafios para inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. (Cap. 11, v.1). In: IPEA. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF.
- Cervo, A., Bervian, P. A., & Silva, R. (2007). *Metodologia científica*. (6. ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento [CLAD]. (1999). Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*. Ano 50, (1).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. [COSO]. (2014). *Gerenciamento de riscos na empresa – estrutura integrada: sumário executivo e estrutura e gerenciamento de riscos na empresa*. Recuperado de: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy [CIPFA]. (2004). *The good governance standard for public services*. Recuperado de: http://www.cipfa.org/-/media/Files/Publications/Reports/governance_standard.pdf
- Delgado, N. G., Bonnal, P. & Leite, S. P. (2007). *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro.

- Diniz, E. H., Petrini, M., Barbosa, A. F, Christopoulos, T. P., & Santos, H. M. *Abordagens Epistemológicas em Pesquisas Qualitativas: além do positivismo nas pesquisas na área de sistemas de informação*. In: EnANPAD. 30º Encontro da ANPAD, 23 a 27 de Setembro de 2006 – Salvador – BA. Brasil.
- Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte - FIRN. (2014). *Diagnóstico e Cenários de Desenvolvimento Econômico para o Rio Grande do Norte 2015 - 2035*. Rio Grande do Norte: Macroplan.
- Fontes Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. VII *Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 Oct.
- Gil, A. C. (1996). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Ghisi, M. A., Merlo E. M., & Nagano, M. S. (2004). A mensuração da importância de atributos em serviços: uma comparação de escalas. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, n. 28, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpad, Marketing. p. 415.
- Gottfredson, M. & Schaubert, S. (2008). *Administração de alto impacto: como os melhores gestores alcançam resultados extraordinários*. São Paulo: Campus Elsevier.
- Graham, A. (2010). *Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público*. Brasília: ENAP. 214 p.
- Guerra, I. C. (2014). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Rio de Janeiro: Principia Editora, Ltda.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC]. (2009). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. (4a. ed.). São Paulo, SP: IBGC.
- International Federation of Accountants [IFAC]. (2013). Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework. Recuperado de: <http://www.ifac.org/>
- Institute of Internal Auditors [IIA]. (2011). *Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna*. Recuperado de: <http://www.iiabrasil.org.br/new/IPPF.html>.
- Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura [IICA]. Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. (2006). *Plano de desenvolvimento sustentável da região do alto oeste: diagnóstico*. (v. 2, 268p). Natal, RN.
- International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]. (2007). INTOSAI GOV 9130. Recuperado de: <http://www.intosai.org/issai-executive->

summaries/view/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html

International Federation of Accountants – IFAC. (2001). *Governance in the public sector: a governing body perspective*. International Public Sector Study. Study 13. Nova York, 2001. Recuperado de: <<http://www.ifac.org>>.

Jaccoud, L. (2013, Julho/Setembro). Programa bolsa família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, 64(3): 291-307.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976, Oct.) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Kaydos W. (1999). *Operational Performance Measurement: Increasing Total Productivity*. Florida: St. Lucie Press.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010, September). *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2014). *Worldwide Governance Indicators*. The World Bank Group. Recuperado de: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

Kaufman, R. R. (1998). A política da reforma do estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, 1. Brasília-DF.

Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006, Maio/Junho). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.

Klitgaard, R. E. (1994). *A corrupção sobre controle*. (Octavio Alves Velho, Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. In: Eliassen, K. & Kooiman, J. (Eds). *Managing Public Organisations*, (2a ed), London: Sage, p. 58-72).

Lambert, D. (2005). *Supply chain management: processes, partnerships, performance*. Supply Chain Management Institute.

Linczuk, L. M. W. (2012). *Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais*. Curitiba: UTFPR.

Longo, F. (2003, Abril/Junho). A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, 54(2). Brasília: ENAP.

- Kaplan, R. & Norton, David. (2004). *Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. São Paulo: Campus Elsevier.
- McDougall, G., Kelly, J. R., Hinks, J., & Bititci, U. S. (2002). A review of the leading performance measurement tools for assessing buildings. *Journal of Facilities Management.*, 1(2), 142.
- Malhotra, N. K. (2006). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman.
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2005). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Marques, M. C. C. (2007, Abril/Junho). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26.
- Martins, G. A. & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Editora Atlas.
- Martins, H. F. & Marini, C. (2010). *Um guia de governança para resultados na administração pública*. São Paulo: Publix Editora.
- Mello, G. R. (2006). *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Mello, G. R. & Slomski, V. (2010). Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros: no âmbito do poder executivo. JISTEM Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 7(2), 375-408.
- Minayo, M.C. S. (1992). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO.
- Moore, M. H. (2002). *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. (P. G. Vilas Boas Castro e Paula Vilas Boas Castro, Trad.). Rio de Janeiro: Uni letras; Brasília, DF: ENAP.
- Moreira, D. A. (2004). *O método fenomenológico na pesquisa*. São Paulo: Thomson Pioneira.
- Muller, C. J. (2003). Modelo de Gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (Meio – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações). Tese (Doutorado) – UFRGS, Tese do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre.

- Myers, M. D. (Jun. 1997). Qualitative Research in Information Systems. *MIS Quarterly*, 21(2), 241-242. Recuperado de: http://www.misq.org/discovery/MISQD_isworld/. MISQ Discovery, updated version, last modified: March 02, 2005 www.qual.auckland.ac.nz
- Neely, A. (2007). *Business performance measurement: unifying theory and integrating practice*. (2a. ed.). Cambridge: University Press.
- Neely, A. & Adams, C. (2002). *The performance prism*. Financial Times. Prentice Hall.
- Organization for Economic Co-Operation and Development [OECD]. (1995). *Governance in Transition*. Paris: OECD/PUMA.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. [OECD]. (2006). *The challenge of capacity development: working towards good practice*.
- Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [OIEFS]. (2007). *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
- Oliveira, M. C., Guedes, M. S. B., Ponte, V. M. R., & Luca, M. M. M. (2009). Práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas federais brasileiras do setor de agronegócio. In: *XI Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador. Anais do XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador: Universidade Federal da Bahia.
- Pereira, L. C. B. (2006). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Pereira, L. C. & Spink, P. K. (2006). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. (7a. ed.) Rio de Janeiro: FGV.
- Pereira, L. C. & Spink, P. K. (2006). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. (7a. ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Piovesan A. & Temporini E. R. (1995). Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista Saúde Pública*, 29(4). 10 p.
- Przeworki, A. (2006). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: Pereira, L. C. B. & Spink, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (Carolina Andrade, Trad.). (7a. ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rigby, F. K. (2009). *Ferramentas de Gestão: um guia para executivos*. São Paulo: Bain & Company.
- Rummler, G. & Brache, A. (1994). *Melhores Desempenhos das Empresas: uma abordagem prática para transformar as organizações através da Reengenharia*. São Paulo: Makron Books.

- Santos, B. S. (1987). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- Sato, F. R. L. (2007, Jan/Fev.). A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da agência Nacional de saúde suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *RAP*. Rio de Janeiro 41(1), 49-62.
- Schwella, E. (2005, Julho/Setembro). Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, 56(3), 259-276. Brasília: ENAP.
- Senge, P. (1999). *A dança das mudanças*. Rio de Janeiro: Campus.
- Senra, K. V. (2010). *Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago do Chile.
- Serva, M. (Dez. 2013). Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração Epistemology and Sociology of Administration Science. *Cad. EBAPE.BR*, 11(4), 500–502.
- Silverman, D. (2009). *Interpretação de dados qualitativos: Métodos para análise de entrevistas, textos e interpretações*. Porto Alegre: Artmed.
- Sink, D. S. & Tuttle, T. C. (1993). *Planejamento e Medição para a Performance*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark.
- Pimentel, A. (2001, Novembro). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, 114, 179-195.
- Pirolla, C. M. (2013). *Mecanismos de avaliação: instrumentos de gestão na UTFPR*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba.
- Pisa, B. J. (2014). *Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba.
- Porter, M. (1989). *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. (15a. ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Samartini, A. L. S. (2006). *Comparação entre Métodos de Mensuração da Importância de Atributos em Produtos e Serviços*. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo.
- Senra, K.V. (2007). Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil. Santiago, Chile: CEPALILPES/ GTZ.

- Serra, A. (2008). *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. (Ernesto Montes-Bradley y Estayes, Trad.). Natal, RN: SEARH/RN, 140 p.
- Setti, G. A. M. (2011). *Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990*. Brasília: UNB.
- Toledo, G. L. & Ovale, I. I. (2013). *Estatística básica*. São Paulo: Atlas.
- Transparency International. (2013). *International secretariat*. Alt-Moabit 96 10559. Berlin.
- Triviños, A. R. S. (2008). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vasconcelos, H. E. M. (2012). *Inovações em unidades de produção familiar: alternativas para inserção socioeconômica de famílias do território do Alto Potiguar, RN, inseridas no PBSM*. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical. Programa Brasil Sem Miséria. Projeto em Andamento.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (8a. ed.). São Paulo: Atlas, 96 p.
- Vieira, M. M. F. (2004). Por uma boa pesquisa qualitativa. In _____. (Org.) Vieira, M. M. F. & Zouain, D. M. *Pesquisa qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 13-28.
- World Bank Institute. (2006) A decade measuring of quality the of governance. Governance Matters 2006. Worldwide governance indicators. *New Annual Indicators and Underlying data*. Washington-DC.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e método*. (2a. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zanchet, A., Marques, C., & Martins, G. (2011). Epistemologia das Abordagens Metodológicas na Pesquisa Contábil: do Normativismo ao Positivismo. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35.