

*article info*

*Article history:*

*Received 1 November 2016*

*Accepted 3 January 2017*

*Available online 22 August 2017*

## GOVERNANÇA: UMA NOVA PERSPECTIVA DE GESTÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WANDER FERNANDES RIBEIRO FILHO, JOSIEL LOPES VALADARES

Universidade Federal de Viçosa – UFV, Departamento de Administração e Contabilidade  
Av. PH Rolfs, s/n. – 36570-000 – Viçosa – MG.  
ribeiro.wander@gmail.com; adm\_josiel@yahoo.com.br

### 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem ganhando uma nova configuração, a relação Estado e Sociedade tem-se estreitado e as consequências desse novo modelo de interação e consequente fiscalização vem moldando novos políticos, novos atores sociais e novas maneira de se fazer política, uma política mais focada no cidadão, no coletivo, no que realmente pode vir a fazer a diferença no modelo que preza pelo bem-estar social. A evolução da Administração Pública no Brasil trouxe consigo algumas características dos modelos anteriores, atributos os quais aos poucos vão cedendo lugar a novas perspectivas e novas maneira de gerir a máquina pública, o cidadão cada vez mais consciente do seu papel de Principal, o qual delega poderes e fiscaliza a atuação e gestão doas Agentes, vem se fazendo presente nas discussões que a ele cabe participar, com o objetivo de fazer a diferença e modificar a realidade do país. Novos conceitos surgem para auxiliar a compreensão desse novo cenário e assim transmitir essa nova ordem, a qual o poder realmente passa a emanar do povo, como consta em nossa Carta Magna.

Assim, a Governança vem como ferramenta que possibilita aos gestores da máquina pública realizarem o trabalho ao qual lhes foi delegado pela sociedade e à partir desses mecanismos tratara Administração da coisa Pública de maneira a seguir os princípios que regem o agente público, constantes no art. 37 da Constituição Federal, através da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

### 2. DESENVOLVIMENTO

Administração Pública, no conceito de Marques (2008) é o instrumento pelo qual o Estado faz-se presente no intuito de cumprir as suas funções básicas (gestão da coisa pública), sobretudo nos aspectos que tangem o bem-estar social.

A história nos mostra que a Administração Pública no Brasil passou por distintas fases para alcançar o modelo atual, essa evolução, trouxe consigo marcas que ainda perduram. Na Administração Pública Patrimonialista, comumente, o que era público confundia-se com o que era privado do governante e de seus favorecidos. Presente no Brasil desde o período colonial até a década de 1930, a Administração Pública Patrimonialista perseverou com o favorecimento de poucos em detrimento ao interesse da maioria, onde o nepotismo e o peculato se faziam rotineiros.

Junto à Revolução de 1930, em pleno Estado Liberal, com o intuito de combater o nepotismo patrimonialista a Administração Pública Burocrática surge, dotada de princípios norteadores como desenvolver o profissionalismo, a impessoalidade, a hierarquia, o formalismo, em suma o poder racional-legal iniciava o seu papel de defesa e gestão do que era público (Brasil, 1995). O modelo

Burocrático devido ao seu estado rígido e engessado acabou tornando a Administração Pública menos eficiente, onde o Estado acaba por se preocupar mais com as normas e procedimentos internos do que com o seu papel principal, o interesse da coletividade.

Em meados de 1970 com a crescente demanda por programas sociais juntamente com as cicatrizes dos modelos anteriores de Administração Pública que tiveram como consequência a má gestão administrativa-financeira, surge o modelo que perdura até os dias atuais, a Administração Pública Gerencial, trazendo consigo a necessidade de diminuir os gastos públicos, aumentar os investimentos e possuir como foco o bem-estar social associado à economia de livre mercado, iniciando o processo de modernização da máquina pública, com avanços como a criação dos órgãos da Administração Pública Indireta.

O conceito de Governança, pouco explorado na Administração Pública vem ao encontro de uma necessidade de enquadramento que surge com a Emenda Constitucional nº 19/1998 que acrescenta ao Art. 37 da Constituição Federal (que traz como matéria os Princípios da Administração Pública Direta e Indireta) o princípio da “Eficiência”, na busca em combater os resquícios do Patrimonialismo e da Burocracia. Assim, podemos marcar o surgimento da ideia de Governança com a publicação da EC nº 19/98. Como Governança Pública temos em Matias-Pereira (2010) *apud* Brasil (2014) a ideia de sendo o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos (cidadãos, governantes, gestores etc.) de maneira a permitir que o bem comum seja prevalente em detrimento do interesse de pessoas ou grupos exclusivos.

Governança Pública pode ser definida como os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais objetivando o bem-estar social. Partindo desse conceito podemos nos deparar com divergências de interesses, afinal como definir o termo “interesse da maioria” de forma mais objetiva. Assim, encontramos um conflito Principal *versus* Agente, oriundo da Teoria da Agência que consiste no envolvimento de dois tipos básicos nas relações de controle e delegação de ação, o primeiro o Agente e o segundo o Principal. A Teoria da Agência faz-se aparente quando o Principal empodera o Agente a tomar decisões em benefício daquele, com objetivo primordial de multiplicar as condições antecedentes ao acordo entre as partes. Porém observa-se a existência de conflitos de interesses entre as partes, consequentes de divergência de informações ou mesmo por visões e percepções diferentes do que, naquele dado momento, seria a melhor decisão. Na Administração Pública nos deparamos com esses conflitos, os quais o papel do Agente é desempenhado pelos entes políticos, enquanto o papel do Principal está definido na Constituição Federal em seu Art. 1º, tratando *in verbis* todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição, então para reflexões e análises nesse trabalho, iremos considerar como Principal a sociedade em geral.

O distanciamento entre Estado e sociedade vem se estreitando, a participação popular vem aumentando e conseqüentemente a cobrança e fiscalização junto aos órgãos públicos também, onde o cidadão vê-se empoderado pelo instrumento jurídico da ação popular e do mandado de segurança como formas de garantir que os entes públicos façam cumprir o seu dever frente aos princípios da moralidade e legalidade, previstos no Art. 37 da Carta Magna e defender o interesse da maioria. Em meio a esse cenário um conceito surge no intuito de nomear essa ação de prestação de contas e compromisso com a parte empoderante: *Accountability*.

*Accountability* não possui uma tradução simplista/objetiva para o português, é um termo que se traduz em generalidade nas palavras de Matias-Pereira (2010) *apud* Brasil (2014) como sendo um conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os gestores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas.

Governança e Gestão caminham de maneira integrada para garantir que o ente público faça o seu trabalho, nesse sentido a Governança de órgãos e entidades da administração pública está alinhada à três funções primárias: avaliar, direcionar e monitorar, para que os programas e ações

planejadas possam ser executadas para que atinjam seus objetivos. Complementar à Governança observa-se a Gestão, que trata da máquina e sua funcionalidade diária, com estratégias que busquem eficiência e eficácia (Brasil, 2014).

O Ciclo da Gestão, também conhecido como o Ciclo PDCA, aborda as etapas de Planejamento, Desenvolvimento, Controlar e Agir, que trabalham de maneira semelhante ao modelo ADDIE (*Analysis, Design, Development, Implementation e Evaluation*), está atrelado ao processo organizacionais da empresa, manejando os recursos com o objetivo focal de atingir os melhores resultados possíveis.



Figura 1. Relação entre governança e gestão. Fonte: Brasil (2014).

A integração e interdependência da relação Governança/Gestão é uma ferramenta que traduz o que se espera dos agentes público-políticos no desempenho de seu papel, as ferramentas, mecanismos e propriedades presentes nessa inter-relação possibilitam a confecção do quadrilátero Efetividade/Economicidade/Eficiência/Eficácia, que sustentam uma gestão focada no bem estar-social e que faz uso responsável dos recursos públicos para fazer frente à função primária da Administração Pública: gerir e governar sobre o que é público.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública tem na Governança os instrumentos norteadores para garantir que a sociedade seja contemplada com uma gestão efetiva e objetiva daquilo que é público, com o principal objetivo de trazer melhorias e garantir o bem-estar social, e a sociedade tem na Governança a possibilidade de controlar as atividades daqueles empoderados em seu nome para fazer aquilo que mais lhe é esperado tanto quanto confiado.

### REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 14/10/2016.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19**. Distrito Federal. 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art5)> Acesso em: 13/10/2016
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 15/10/2016
- MARQUES, Marcelo. **Administração Pública**: uma abordagem prática. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.