



**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Daniel Aguiar Espínola

**Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da
política de governança na Funasa**

Brasília – DF

2021

Daniel Aguiar Espínola

Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – Enap como requisito para obtenção de título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Brasília-DF

2021

E777p Espínola, Daniel Aguiar

Para que(m) serve a governança pública? Uma análise da implementação da política de governança na Funasa / por Daniel Aguiar Espínola. -- Brasília: Enap, 2021. 101 f.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras.

1. Governança Pública. 2. Políticas Públicas - Implementação. 3. Políticas Públicas. 4. Administração Pública Federal. 6. Funasa. I. Título. II. Filgueiras, Fernando de Barros.

CDU 336.126:35

Daniel Aguiar Espínola

Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – Enap como requisito para obtenção de título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Defendida em 13 de outubro de 2021

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras, Orientador – UFMG

Profa. Dra. Luciana Leite Lima – UFRGS

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – Ipea

Brasília - DF
2021

Para Juliana e Leonardo.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Juliana, companheira e cúmplice dessa jornada, cujo apoio, paciência e contribuições foram fundamentais, sem os quais eu não teria forças para me dedicar a esta pesquisa.

Ao querido filho Leonardo, que bem de perto acompanhou meus estudos. Entre muitas brincadeiras, arte e música, este trabalho brotou.

Aos meus pais Júlio e Fátima, cujos ensinamentos e exemplos dados sempre me inspiram, aos quais remeto minhas conquistas. Ao meu irmão Júlio, pela torcida em todos os momentos.

Aos meus sogros Almir e Cristina, por todo apoio e presença durante a construção desse trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Filgueiras, pelos debates transformadores e apoio irretocável.

Aos Drs. Pedro Cavalcante e Ronaldo Nogueira, membros da banca de qualificação, pelas valiosas contribuições.

À Dra. Luciana Lima e ao Dr. Pedro Cavalcante, membros da banca de defesa, pelos comentários, sugestões e debates enriquecedores.

Aos professores do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Enap pela dedicação e entrega.

Aos colegas da terceira turma do Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Enap pelo convívio, aprendizado, reflexões, risadas e constante motivação.

À CGU pela oportunidade de realizar o mestrado e poder contribuir com meu desenvolvimento profissional, esperando poder retribuir com os conhecimentos adquiridos.

Aos colegas de equipe na CGU, Maria Abritta e Fúlvio Fonseca, e meu coordenador, Adenisio Álvaro, pelo apoio prestado durante todo o período de aulas e na licença para escrita deste trabalho.

Aos servidores da Funasa, pelas informações prestadas, apoio e participação nas entrevistas dessa pesquisa e pela dedicação à sua nobre missão.

“O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da história, mas seu sujeito igualmente. No mundo da história, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar.”

Paulo Freire (2002, p.85-86)*

* FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mecanismos e práticas da governança organizacional pública, segundo o Referencial de Governança do TCU.....	34
Figura 2 - Esquema representativo da pesquisa	47
Figura 3 - Modelo de governança da Funasa	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do quadro de pessoal da Funasa (2016 a 2020) 63

Gráfico 2 - Distribuição da força de trabalho por faixa etária na Funasa (2020) 63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Normativos e documentos identificados relacionados à governança produzidos pela Funasa (2017 a maio de 2021)	44
Quadro 2 - Grupos, características e números de entrevistados.....	45
Quadro 3 - Principais instrumentos e práticas de governança da Funasa e previsão nos referenciais da política.....	56
Quadro 4 - Elementos do ambiente político-administrativo da Funasa	62
Quadro 5 - Concepções e valores dos atores da Funasa.....	72

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BMZ - Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha

CGRC - Comitê de Governança, Riscos e Controles

CGU - Controladoria-Geral da União

CIG - Comitê Interministerial de Governança

DAS - Grupo-Direção e Assessoramento Superiores

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

FIA - Fundação Instituto de Administração

FSESP - Fundação Serviços de Saúde Pública

Funasa - Fundação Nacional de Saúde

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

I-CIR - Índice de Capacidade Institucional para Regulação

IFAC - International Federation of Accountants

iGG - Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública

INTOSAI - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MGP-Funasa - Manual de Gestão de Projetos da Funasa

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NPM - New Public Management

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OE - Objetivos Estratégicos

ONU - Organização das Nações Unidas

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado –

Plansab - Plano Nacional de Saneamento Básico

PMBOK - Project Management Body of Knowledge

PNSR - Programa Nacional de Saneamento Rural

Profip - Programa de Fomento à Integridade Pública

PSBR - Programa Saneamento Brasil Rural

Rede GIRC – Rede de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos

Secex-MT - Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso

SeCI – Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses

Sipef - Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal

SISCOR - Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

Snabs - Secretaria Nacional de Ações Básicas de Saúde

Snpes - Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde

SubGRC - Subcomitê de Governança, Riscos e Controles

Sucam - Superintendência de Campanhas de Saúde Pública

Suest - Superintendência Estadual da Funasa

TCU - Tribunal de Contas da União

UNOPS - Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos

RESUMO

Diante da crescente importância que a governança e seus instrumentos têm apresentado, não somente no campo teórico, mas também como um componente fundamental no cotidiano da Administração Pública Federal, este estudo analisou como está ocorrendo o desenho e a dinâmica da política de governança pública no Brasil, questionando seus propósitos e possíveis efeitos na gestão das políticas públicas. Perpassando os conceitos e narrativas envolvendo a governança pública, analisamos o papel dos órgãos de controle neste tema, as definições a partir do Decreto nº 9.203/2017, do Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República. Além de um estudo teórico, para melhor compreender *para que*, e *para quem*, serve a política de governança pública no Brasil, a pesquisa analisou sua implementação na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), buscando perceber como vem ocorrendo a implementação de instrumentos de governança, por meio de análise documental e entrevistas com agentes envolvidos, em diversos níveis da organização e fora dela. Dessa forma, procuramos estudar o *plano* formulado na instituição para a política de governança, as estruturas e dinâmicas do *ambiente* organizacional, assim como as ideias, valores e concepções que os diferentes *agentes* da entidade exercem nesse processo. Apesar de os instrumentos implementados na Funasa estarem formalmente de acordo com as principais recomendações da política de governança, verificamos uma limitada apropriação de seus resultados pelos agentes da organização, principalmente do corpo técnico. Ademais, constatamos uma baixa sustentabilidade política acerca do tema na instituição, aliada a deficiências na calibração dos instrumentos e a fragilidades no ambiente organizacional. Consideramos, a partir do estudo realizado, que a implementação da política de governança em uma instituição com tais características pode servir, essencialmente, na promoção de uma visão prescritiva-formal da governança, com a hipertrofia de ações de interesse dos órgãos de controle, e efeitos residuais na promoção de melhorias em capacidades, arranjos institucionais e formas de coordenação.

Palavras-chave: Governança pública. Implementação de políticas públicas. Instrumentos de políticas públicas. Referencial Básico de Governança Organizacional. Guia da Política de Governança Pública. Funasa.

ABSTRACT

Considering the growing importance of governance and its instruments, not only in the theoretical field, but also as a fundamental component of the daily activity of the Federal Administration, this study sought to analyze how the public governance policy in Brazil have been developing and shaping themselves. Going through the concepts and narratives involving public governance, we have analyzed the role of control bodies in this theme, the definitions from Presidential Decree nº 9.203/2017, the Basic Reference of Organizational Governance of the Federal Court of Accounts (TCU) and the Guide to Public Governance Policy of the Presidency of the Republic. In addition to a theoretical study, to better understand why, and for whom, the public governance policy in Brazil is used, the research analyzed its implementation by a research of a sort of case study in the Fundação Nacional de Saúde (National Foundation of Health), seeking to understand how the implementation of governance instruments has been occurring, through the analyses of documents and interviews with involved agents, in many levels of the organization and outside of it. In this manner, we sought to study the plan formulated in the institution for governance policy, its structures and dynamics of the organizational environment, as well as ideas, values and concepts that different agents of the entity exert in this process. Even though the instruments implemented in Funasa are formally in accord with the main recommendations of the policy of governance, we have noticed a limited appropriation of its results by the agents of the organization, especially in the technical staff. Moreover, we have noticed a low political sustainability regarding the theme in the institution, as well as a deficiency of the calibration of instruments and fragilities in the organizational environment. We consider, from the study, that the implementation of the of governance policy in an institution with such characteristics can serve, essentially, in promoting a formally prescriptive vision of governance, with a hypertrophy of the actions of interest from control bodies, with residual effects in the promotion of improvements in capacities, institutional arrangements and forms of coordination.

Keywords: *Public Governance. Implementation of public policies. Instruments of public policies. Basic Reference of Organizational Governance. Guide to Public Governance Policy. Funasa.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 GOVERNANÇA PÚBLICA	19
1.1 Conceitos, Significados e Narrativas.....	19
1.2 A Política de Governança Pública no Brasil	21
1.3 O Papel dos Órgãos de Controle Externo e Interno na Formulação da Política de Governança Pública do Poder Executivo Federal.....	22
1.3.1 A atuação do Tribunal de Contas da União	22
1.3.2 A atuação da Controladoria-Geral da União.....	24
1.4 A Política de Governança Pública a Partir do Decreto nº 9.203/2017	26
1.5 Instrumentos de Políticas Públicas e a Política de Governança.....	27
2 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA E O PAPEL DO CONTROLE.....	30
2.1 O Problema da Implementação.....	30
2.2 A Implementação da Política de Governança Pública no Poder Executivo Federal: Diretrizes do TCU e do CIG	32
2.2.1 Referencial básico de governança do TCU.....	32
2.2.2 Guia da política de governança pública do CIG.....	36
2.2.3 Reflexões sobre a Implementação da Governança sob a Ótica do Referencial e do Guia	38
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	41
3.1 Seleção do Caso.....	42
3.2 Análise Documental.....	43
3.3 Entrevistas.....	45
4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA NA FUNASA: SEU PLANO, APARATO E ATORES	48
4.1 A Funasa.....	48
4.2 O TCU e a Implementação da Política de Governança na Funasa.....	51
4.3 O Plano: Como a Política de Governança Pública foi internalizada na Funasa?	55
4.3.1 Análise dos principais instrumentos do plano	58
4.4 O Aparato Administrativo: Qual é o Ambiente Político-Administrativo da Funasa?	62
4.4.1 Análise do ambiente político-administrativo	63
4.5 Os Atores: Quem Faz a Funasa?.....	72
4.5.1 Análise das principais concepções e valores dos atores	73
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	78
5.1 Percepções sobre a Implementação da Política de Governança Pública, a partir das Análises do Plano, do Ambiente e dos Atores da Funasa	78
5.2 Para Que(m) Serve a Governança Afinal?.....	83
6 CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

A governança pública é um campo em disputa que vem ganhando notoriedade à medida que acadêmicos, entidades internacionais e órgãos governamentais têm continuamente apresentado análises, conceitos e teorias, os quais buscam consolidar entendimentos que se sobreponham aos demais. Este debate não somente ocorre em termos teóricos ou conceituais, mas também em relação aos seus arranjos e instrumentos e às distintas correlações de atores, interesses e forças no curso de sua implementação.

A ambiguidade do termo é um dos elementos que favorece tal debate, como aponta Peters (2012), podendo o conceito ser moldado para se adequar às preferências de quem o elabora, destacando um determinado entendimento sobre o tema, mas, ao mesmo tempo, ofuscando outras possíveis interpretações. Nessa linha, o autor aponta que uma definição de "boa governança" dependeria, substancialmente, da perspectiva de quem a apresenta.

No Brasil, a mobilização e disseminação de diversos conceitos assim como as formas de abordar a governança têm provocado confusões, simplificado realidades complexas e assimetrias existentes no setor público (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Em especial, a perspectiva prescritivo-formal da governança pública, atualmente preconizada pelos órgãos de controle no âmbito federal – o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), – recomendam ações, controles, instrumentos e formatos organizacionais específicos às unidades por eles auditadas, muitas vezes simplificando demasiadamente o conceito, sem o devido embasamento teórico (TEIXEIRA; GOMES, 2019; CAVALCANTE; PIRES, 2018).

As diretrizes de governança propostas pelos órgãos de controle verificam-se por diversos modos: auditorias específicas sobre o tema, produção de índices, orientações técnicas, manuais, referenciais teóricos, dentre outros. De forma mais discreta, mas não menos efetiva, também podemos apontar uma forte influência que esses órgãos exercem sobre os processos de formulação e de implementação de instrumentos relativos à governança. Em outras palavras, os órgãos de controle têm continuamente apresentado o “problema” da governança aos órgãos públicos, ao mesmo tempo, delineando seus limites e conteúdos, assim como as possíveis soluções, arranjos e instrumentos necessários.

Este fenômeno pode ser observado através de uma crescente implementação de instrumentos relacionados à governança pelas organizações públicas nos últimos anos, em sua maior parte prescritos e monitorados pelos órgãos de controle interno e externo, sob a égide do

Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, assim como outros materiais publicados tais como os referenciais de governança do TCU¹ e guias orientativos do Comitê Interministerial de Governança (CIG)².

Sob a égide do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) e o conjunto de orientações que a ele se seguiram, tornaram-se cada vez mais comuns as cobranças dos órgãos de controle relativamente à criação de diversos instrumentos, tais como instâncias internas e comitês de alta gestão, adoção de códigos de ética e conduta, estabelecimento de mecanismos de controle interno, avaliações de desempenho organizacional, publicação de políticas de gestão de riscos, ações de transparência pública e fomento à integridade, organização de planejamentos estratégicos, dentre outros.

O debate sobre a governança pública e seus instrumentos encontra-se, portanto, em constante evolução e o volume de pesquisa acadêmica sobre o tema é crescente. Todavia, muito do que se teoriza acerca do assunto carece de evidência em estudos empíricos (PEREIRA, 2011). Análises acerca da implementação da política de governança, seus reflexos na gestão e o papel dos órgãos de controle nestes processos são questões ainda pouco estudadas no Brasil.

Essa pesquisa pretendeu preencher essa lacuna, com o objetivo geral de pesquisar como está ocorrendo o desenho e a dinâmica da política de governança pública no Brasil, refletindo acerca de seus propósitos e possíveis efeitos na gestão das políticas públicas e no cotidiano dos servidores. Partiu-se da apresentação dos diversos conceitos, passando pelo histórico da governança do país, a publicação Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) - que se propôs a regulamentar a política de governança pública - assim como pelos elementos dispostos em materiais orientativos sobre o tema, como o Referencial de Governança Organizacional do TCU (BRASIL, 2020a) e o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a).

O estudo buscou melhor compreender para que serve a governança no Brasil, os problemas que busca enfrentar, seus objetivos, principais documentos orientativos e instrumentos, e para quem ela serve, abordando seus agentes, os responsáveis por seu monitoramento e beneficiários. Como objetivo específico, analisou sua implementação na Fundação Nacional de Saúde – Funasa no período de 2017 a 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e Comitê Interministerial de Governança – CIG, a partir de uma pesquisa do tipo estudo de caso. Foram analisados o plano

¹ Cf. BRASIL, 2020a, 2020b, 2021a, 20021b.

² Cf. AVALIAÇÃO..., 2018a, 2018b; DIRETRIZES..., 2018.

formulado na instituição para a política de governança, suas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, assim como as ideias, valores e concepções que os diferentes agentes da entidade exercem nesse processo, integrando as variáveis centrais dos modelos tradicionais de análise de implementação de políticas (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Ademais, buscou questionar se a implementação da política no órgão se refletiu em maior coordenação, capacidades ou em outros aspectos para melhoria na gestão das suas ações finalísticas, ou se, ao contrário, geraram somente mais controles sobre a gestão, alheamento dos servidores em relação ao tema ou até oposições aos instrumentos implementados.

As metodologias adotadas foram pesquisa documental acerca dos instrumentos de governança implementados pela Funasa, assim como entrevistas semiestruturadas realizadas com 17 (dezesete) servidores de diversos níveis hierárquicos e lotações na Funasa e no TCU, observando a percepção de seus gestores sobre o tema - tanto de suas áreas finalísticas como dos agentes diretamente responsáveis por suas instâncias de governança e controle interno.

A importância desse estudo advém da pauta crescente que a governança e seus instrumentos têm apresentado não somente no campo teórico, mas também como um componente fundamental no cotidiano da Administração Pública Federal. Entretanto, pouco tem sido discutido sobre a disputa em relação aos conceitos de governança pública no Brasil, e como seus respectivos instrumentos, normativos e arranjos, estão sendo efetivamente aplicados pelas organizações públicas. Ademais, uma fronteira ainda pouco explorada é a análise de como os servidores observam, reagem, se envolvem e avaliam tal implementação – o componente humano – fundamental para o sucesso, ou fracasso, da política.

O desafio dessa pesquisa foi compreender o processo de implementação da governança em um ambiente complexo, em uma entidade fruto da fusão de instituições com trabalhos internacionalmente reconhecidos na área de saneamento básico e saúde ambiental, mas que, busca atualmente se reinventar sob fortes pressões políticas e um quadro de pessoal decrescente.

Ademais, na análise empreendida neste estudo, buscamos informações acerca dos reais ganhos que a política de governança pública trouxe aos trabalhos da autarquia, assim como quem seriam os beneficiados, na Funasa ou fora dela, com sua implementação.

A primeira seção da pesquisa apresenta os conceitos, significados e narrativas que a governança pública tem adotado no Brasil e no mundo, caracterizando-a como um terreno em franca disputa. Apresenta como o conceito recentemente tem adotado contornos delineados pelos órgãos de controle, em especial pelo TCU e, em alguns temas relacionados, também pela CGU, através da publicação de referenciais e guias sobre o tema, além de auditorias específicas e influências sobre o processo legislativo, culminando na publicação do Decreto nº 9.203/2017

(BRASIL, 2017a).

A segunda seção adentra no tema da implementação das políticas públicas como um ponto central para observarmos o cumprimento de seus objetivos e efeitos, enfatizando o modelo analítico apresentado por Lima e D'Ascenzi (2013), que combina observações das vertentes *top down* e *bottom up*. Segundo o modelo, a implementação de uma política pública recebe influxos não somente de normativos e esforços da alta hierarquia das organizações para o cumprimento de seu plano. Ademais, torna-se tão, ou mais importante, observarmos o ambiente e as condições materiais que os atores dispõem no curso de sua implementação, assim como as concepções de mundo, ideias, motivações e expectativas que os atores possuem acerca da execução. Além do mais, apresentamos as diretrizes de implementação da política de governança pública segundo o TCU e o CIG, seus objetivos principais, características e o conteúdo da política, os atores envolvidos e seu papéis e quais os produtos esperados, além de reflexões sobre tais orientações.

A metodologia de pesquisa é disposta na terceira seção, abordando as particularidades do caso estudado, detalhes acerca da análise documental e das entrevistas realizadas, assim como o esquema representativo da pesquisa.

A quarta seção aborda especificamente a implementação da política de governança pública na Funasa, além de detalhar a autarquia, seu histórico, importância estratégica na política de saneamento básico, suas particularidades administrativas e os problemas de governança e de integridade que apresenta. Frente a essas características, a Funasa foi escolhida como “piloto” para um conjunto de auditorias e trabalhos *in loco* de capacitação pelo TCU em 2017 e nos anos seguintes, com o foco no fortalecimento de sua governança. A seção se dividiu em análises quanto ao plano da política internalizado na Funasa e seus principais instrumentos, sobre seu aparato administrativo, e por fim quanto aos atores envolvidos com sua implementação, traçando um panorama sob a luz do modelo analítico escolhido.

As discussões acerca do material coletado, assim como análises críticas acerca do plano, do ambiente e dos atores relacionados à implementação da política de governança na Funasa são apresentadas na quinta seção. Ademais, buscamos apresentar reflexões acerca dos objetivos da política de governança e seus beneficiários, à luz das discussões sobre a implementação na Funasa. Por fim, as conclusões são apresentadas na sexta e última seção, resumindo os principais achados da pesquisa, suas limitações e recomendações para agendas de pesquisas futuras.

1 GOVERNANÇA PÚBLICA

1.1 Conceitos, Significados e Narrativas

Para a ciência política, **governança** é uma ideia que pode ser compreendida praticamente desde o surgimento do estado moderno (BRESSER-PEREIRA, 2005). Todavia, os conceitos e a importância hoje atribuídos a ela foram mais solidamente construídos nas últimas décadas, e inicialmente nas organizações privadas. Assim, a compreensão atual sobre governança é complexa frente à ampla disseminação de significados e narrativas historicamente construídos.

Na atual construção, podemos encontrar diversos conceitos de **governança pública**, tais como: um modo de exercer o poder (WORLD BANK, 1992); um conjunto de arranjos formais e informais para realizar ações públicas (OECD, 2004); um conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida em determinado país (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK, 2006); a capacidade de governar de forma colaborativa (MARTINS; MARINI, 2014); um mecanismo de combate à corrupção e aprimoramento da gestão pública (FORTINI; SHERMAM, 2017) ou a capacidade de estabelecer objetivos para a sociedade e desenvolver programas que permitam atingi-los (PETERS, 2018).

Os vários sentidos do termo podem assumir diferentes modos de aplicação em função das compreensões acerca dos objetivos dos órgãos públicos e de suas funções dentro da estrutura governamental. Todavia, a maior parte das noções atuais acerca da governança pública gravita, basicamente, em torno de duas ideias distintas e complementares (CAVALCANTE; PIRES, 2018): a mais conhecida e difundida, entende a governança como um conjunto de mecanismos de coordenação, de estrutura e de gestão interna das atividades da administração, na linha das transformações dos modelos de mercado no final do século XX (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Denominada de perspectiva “prescritivo-formal” da governança, ela apresenta, dentre outras medidas, a contratualização de metas, a incorporação de conselhos de administração e a transparência fiscal (PETERS, 2012 *apud* CAVALCANTE; PIRES, 2018). Difundida pelo Banco Mundial e outros organismos multilaterais, esta perspectiva possui um enfoque mais normativo por meio da disseminação de pacotes de estruturas organizacionais voltadas ao controle e ao desempenho do *policy-making* e a publicação de indicadores nacionais (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Uma segunda noção, mais ampla e contemporânea, destaca o relacionamento e a coordenação entre pessoas e instituições nas esferas econômicas, política e social, na

formulação e na implementação de políticas públicas (PESSOA, 2019). Nesse sentido, esta “perspectiva analítica” da governança busca lidar com a superação das disfunções do modelo burocrático tradicional, pesquisando como, de fato, atores, interesses, estruturas e mecanismos operam e interagem na condução da formulação e implementação das políticas públicas (CAVALCANTE; PIRES 2018). Em outros termos, esta concepção transcenderia outras voltadas meramente às melhorias de mecanismos de gestão da administração pública, tal como dispõe a visão “prescritiva-formal”, mas também levaria em conta as reformas institucionais para promoção de legitimidade democrática, assim como mecanismos de coordenação política, na promoção da *accountability*, transparência e de canais de participação social (FILGUEIRAS, 2019).

A pluralidade de significados da governança também comporta visões distintas acerca do papel do Estado, do mercado e da sociedade. Tais entendimentos se traduzem em diferentes práticas e instrumentos de implementação para conduzir a determinados resultados. A depender de como a governança seja implementada, ela pode levar a profundas modificações na atuação governamental, em mudanças organizacionais, gerenciais e de responsabilização, podendo afetar os mecanismos de distribuição de poder, bem como as relações entre as instituições e as esferas pública e privada (PESSOA, 2019).

Segundo Peters (2018), a formulação de uma política pública, como resposta a um problema, representa um esforço para criação de um modelo que direciona uma intervenção através de um processo político complexo e, muitas vezes, contencioso. Os participantes desse processo podem possuir visões distintas e conflitantes sobre a natureza do problema e o conjunto de conhecimentos mais apropriados para desenhar uma resposta (PEARCE; WESSELINK; COLEBATCH, 2014). Frente a estes entendimentos, os diversos significados que envolvem a governança pública refletem representações, crenças e interesses de seus formuladores, destacando determinados valores, e refletindo a cultura e os valores próprios de uma sociedade (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

A governança pública não é e não será um modelo neutro de gestão, conforme aponta Baptista (2017). Segundo o autor, ela é construída socialmente, sob um contexto das intenções e propósitos da realidade em que se insere e exerce influência. Neste sentido, os significados e implicações do conceito de governança são frequentemente objetos de disputa (LEVI-FAUR, 2012; CAVALCANTE; PIRES, 2018), com diversos atores buscando hegemonia de seus pontos de vista, formas de compreensão e resolução de problemas.

Além das distintas compreensões acerca da governança e de suas respectivas formas de implementação, também é necessário observarmos os reais motivos que impulsionam as

mudanças por ela propostas na administração pública (PESSOA, 2019). Nesse sentido, além de meramente uma questão técnica, a concepção e implementação da governança pública pode também ser compreendida como um projeto político, que mantém relação com a tradição política, com o campo da cultura e com culturas políticas específicas (RONCONI, 2011). Logo, os entendimentos por detrás da política e dos instrumentos da governança albergam diferentes objetivos com o potencial de modificar sobremaneira a ação pública.

1.2 A Política de Governança Pública no Brasil

Para compreendermos o significado atual da governança pública no Brasil, apresentaremos o histórico da formulação da política e os significados e narrativas predominantes ao longo dessa trajetória no país.

A construção da política de governança pública no Brasil decorre de avanços na estrutura do serviço público e na definição das organizações públicas, sob uma perspectiva reformista, promovendo mudanças incrementais que buscam a melhoria institucional dos serviços públicos (FILGUEIRAS, 2019). Essa trajetória, ocorrida em maior intensidade nas últimas décadas, concretiza distintas representações, crenças e interesses, criando uma tradução específica do termo em nosso país, relacionando-se principalmente com uma perspectiva prescritivo-formal, buscando a estruturação de diretrizes para a melhor e mais eficaz atuação administrativa (PESSOA, 2019; CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Com a promessa de proporcionar práticas menos onerosas, melhores resultados e conformidade normativa às políticas públicas, o modelo estrutural de governança pública adotado pelo governo brasileiro foi concebido nos anos 90, com base na experiência britânica, sob um foco gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2007). Um conjunto de reformas foi estruturado através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, instituído no governo Fernando Henrique Cardoso, buscando organizar a transição do modelo de gestão burocrático para o modelo gerencial. Sob essa perspectiva, o PDRAE apresentou um nítido viés neoliberal, visando conferir maior eficiência e menos gastos na gestão pública, sob a ótica da Nova Gestão Pública (ou *New Public Management* – NPM) (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Essa onda reformista do setor público na virada do século XX, segundo apontam Cavalcante e Pires (2018), possuiu forte influência de práticas de gestão da iniciativa privada, buscando a desagregação dos monopólios burocráticos, a desconcentração e a indução da concorrência, emergindo a ideia de governança como uma forma de promoção de novas formas de integração, coordenação e articulação das atividades governamentais.

Nesse sentido, a governança no Brasil foi fruto do desenvolvimento de uma burocracia weberiana com elementos organizacionais da NPM frente à necessidade de democratização do estado, buscando a sinergia das políticas públicas com a sociedade (FILGUEIRAS, 2019). Por outro lado, a NPM acabou por ignorar diversas dinâmicas do setor público assim como a conexão com o sistema político democrático, sob a ótica da neutralidade (FILGUEIRAS, 2019). A governança pública, por sua vez, buscaria desfazer essa neutralidade ao buscar diminuir o déficit democrático do modelo gerencialista, garantindo *accountability*, transparência, colaboração e controle social (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2014; PESSOA, 2019).

Mais recentemente, os movimentos conduzidos para a promoção da governança pública no Brasil têm observado uma hegemonia crescente dos interesses dos órgãos de controle da administração pública federal acerca do tema, desenvolvendo e fomentando instrumentos tais como a criação de padrões de comportamento, diretrizes para construção de planejamentos estratégicos, estruturação de controles internos, publicação de relatórios de gestão, dentre outros. Numa trajetória gradual, construída através da prescrição de recomendações regulares, publicações teóricas e manuais práticos, auditorias sobre o tema e orientações diversas através de eventos e seminários para construção de diretrizes e instrumentos legais e infralegais, os órgãos de controle têm conquistado protagonismo no estabelecimento dos padrões de governança pública no país, em um rumo distinto do ocorrido em outras nações (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

1.3 O Papel dos Órgãos de Controle Externo e Interno na Formulação da Política de Governança Pública do Poder Executivo Federal

1.3.1 A atuação do Tribunal de Contas da União

O TCU tem se destacado como um ator central em relação ao tema da governança nos últimos anos, firmando diversos entendimentos sobre o assunto a partir de padrões internacionais, sobretudo advindos do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da International Federation of Accountants (IFAC) e da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (PESSOA, 2019). Essa consolidação tem se dado por meio de acórdãos específicos sobre o tema, recomendando e determinando a adoção de mecanismos de governança para órgãos e entidades públicas, culminando com a publicação de uma série de referenciais sobre o assunto (PESSOA, 2019).

As publicações do TCU sobre governança, além de auxiliar suas atividades de auditoria

e fiscalização, tem servido para muitas organizações como guias para que “alcancem” e “garantam” a governança através da prescrição de formatos organizacionais e mecanismos específicos recomendados diretamente pelo órgão de controle externo.

Como afirma Pessoa (2019, p. 181), o foco principal da atuação do TCU em relação à governança:

[...] se dirigiu inicialmente não à discussão sobre a intensidade da participação do Estado na prestação dos serviços públicos, ou a uma maior articulação entre Estado e demais setores da sociedade, mas sim ao estabelecimento de boas práticas que tornem o setor público mais eficiente, transparente e ético, com foco no fortalecimento de ações que permitam a intensificação do controle da administração pública.

A principal publicação da Corte de Contas sobre o tema é o Referencial Básico de Governança Organizacional, publicado em 2013 e atualmente na terceira edição³, formulado com o objetivo de orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas (BRASIL, 2020a). O Referencial consiste em uma das primeiras publicações dispostas a organizar, em um documento único, os entendimentos e referências acerca do conceito e dos mecanismos de governança do TCU, padronizando os princípios, as diretrizes e os níveis de análise que fomentariam uma “boa governança” pelos órgãos e entidades da administração pública (PESSOA, 2019; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A segunda versão do Referencial Básico foi aperfeiçoada para embasar os levantamentos de perfil de governança realizados pelo TCU e para servir de modelo de autoavaliação em governança pública organizacional e em diagnósticos de governança promovidos pelo Tribunal. A atual terceira edição foi revisada frente à literatura sobre o tema, aos diagnósticos realizados e às pesquisas da OCDE e da Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2020a).

Além do Referencial Básico, outros trabalhos do TCU sobre governança também merecem destaque, tais como o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014), o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (BRASIL, 2016a), o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção (BRASIL, 2018b), o Guia de Governança e Gestão em Saúde (BRASIL, 2018c), o Referencial Básico de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018d) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020b). Também cabe ressaltar que a Corte de Contas tem continuamente aplicado e aprimorado o Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública (iGG), através de questionário avaliativo sobre diversos aspectos relacionados ao tema nas organizações da administração pública federal e

³ A terceira edição do Referencial Básico acrescentou o termo “organizacional” ao título da publicação.

outros entes jurisdicionados do TCU.

A partir de 2017, os levantamentos de governança do Tribunal passaram a fazer parte do processo regular de prestações de contas anuais dos órgãos e entidades públicas federais, tornando-se mais um instrumento de pressão para a adoção da perspectiva do Tribunal sobre o tema (OLIVEIRA, 2020).

Cabe ainda destacar iniciativa de cunho político do TCU na promoção, junto ao Poder Executivo Federal, de um normativo com a finalidade de contemplar as diretrizes da governança pública no Brasil, fundamentado em seus pressupostos técnicos. A iniciativa culminou na edição do Decreto Federal n.º 9.203, em 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017a). Tal instrumento normativo reconhecidamente utilizou como base os referenciais e estudos do TCU sobre o tema (SECOM TCU, 2017; VIEIRA; BARRETO, 2019), apropriando-se de conceitos, princípios, diretrizes e mecanismos relacionados no Referencial Básico de Governança (OLIVEIRA, 2020). No mesmo ano, a Presidência da República apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 9.163/2017 (BRASIL, 2017b) e tramita no Senado o Projeto de Lei n.º 5.898, de 2019 (BRASIL, 2019a), com a exclusão de estados, Distrito Federal e municípios da norma⁴.

1.3.2 A atuação da Controladoria-Geral da União

A CGU, órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, também tem contribuído com a formulação de instrumentos legais, divulgação de boas práticas e a gestão de sistemas informatizados diversos em prol da governança do setor público. Ainda que, em um primeiro movimento, o TCU tenha tido uma primazia nas orientações sobre o tema ao Poder Executivo Federal, ao menos de um modo mais organizado, sob um documento único, destaca-se na atuação da CGU um conjunto de iniciativas que tratam sobre aspectos da governança organizacional nos últimos anos:

- a) Criação e gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)⁵, pelo Decreto n.º 5.480/2005, com o objetivo de organizar, coordenar e harmonizar as

⁴ Destaca-se em notícia apresentada no site do Senado: “O projeto foi elaborado a partir de carta do ministro João Augusto Nardes, do Tribunal de Contas da União (TCU), dirigida à Presidência da República. Na carta, Nardes sugere a edição de normativo específico com o estabelecimento da política de governança pública no âmbito dos poderes da União.” (PROJETO..., 2020, p. [1]).

⁵ <https://siscor.cgu.gov.br/web/index.aspx>

- atividades de correição no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2005);
- b) Monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei nº 12.527/2011 de Acesso à Informação (BRASIL, 2011)⁶;
 - c) Desenvolvimento e gestão do SeCI – Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses – que permite ao agente público fazer consultas e pedir autorização para exercer atividade privada, nos termos da Lei nº 12.813/ 2013 de Conflito de Interesses (BRASIL, 2013);
 - d) Fomento à criação de Programas de Integridade na administração direta, autárquica e fundacional – A partir da criação do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip)⁷ – instituído pela Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017c) – e posterior estabelecimento de procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal⁸ (Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019)⁹, culminando com a publicação do Decreto nº 10.756/2021 (BRASIL, 2021c), que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal - Sipef;
 - e) Criação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), realizado em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), com a finalidade de apoiar os órgãos reguladores a identificar gargalos em sua governança regulatória e fortalecer suas capacidades institucionais¹⁰.

Cabe ainda ressaltar importante marco legal proposto pela CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em prol da governança, no ano de 2016, através da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016, dispendo sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Conforme diretrizes promovidas pela OCDE, a IN nº 01/2016 (BRASIL, 2016b) define alguns princípios da “boa governança” a serem observados pelos órgãos e entidades federais. Dentre as orientações dispostas, constam a necessidade de implementação de controles internos da gestão; política de gestão de riscos; e a criação de um Comitê de Governança, Riscos e Controles para institucionalizar estruturas de governança, garantir aderência a normas e padrões, e promover boas práticas.

⁶ <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

⁷ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/profip>

⁸ <http://painéis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>

⁹ Cf. BRASIL, 2018e; BRASIL, 2019b.

¹⁰ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/capacidade-institucional-para-regulacao>

Destaca-se também no texto da referida IN a competência da CGU para avaliar a política e os procedimentos de gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, assim como a eficácia dos controles internos da gestão, implementados pelos órgãos e entidades para mitigar os riscos, bem como outras respostas aos riscos avaliados.

1.4 A Política de Governança Pública a Partir do Decreto nº 9.203/2017

As principais justificativas do Governo Federal para elaborar o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) foram a necessidade de se estabelecer patamares mínimos de governança, de fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas e de buscar uma maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional (OLIVEIRA, 2020). O referido decreto, ademais, consolidou legalmente diversas práticas e orientações direcionadas aos órgãos e entidades públicas, parte delas protagonizadas ou instrumentalizadas pelos órgãos de controle interno e externo, tais como o fomento ao estabelecimento de controles internos, gestão de riscos, transparência pública, programas de integridade etc. Nesse sentido, a Casa Civil da Presidência da República, em sua página institucional, afirma que a ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança, em razão da cooperação dos órgãos centrais de governo com o TCU (BRASIL, 2018f).

Em linhas gerais, o Decreto nº 9.203/2017 busca definir os principais conceitos, princípios, diretrizes e mecanismos para o exercício da governança pública na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Destaca-se no texto o conceito de governança adotado nos termos do art. 2º, I: “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a), definição diretamente importada do disposto no Referencial Básico de Governança do TCU.

O Decreto nº 9.203/2017 trouxe um conjunto de obrigações para os administradores públicos – muitas delas até então inéditas em seus cotidianos profissionais. Alguns dos instrumentos constantes no Decreto, tais como a instituição de um sistema de gestão de riscos, a construção de programas de integridade e a organização de comitês internos de governança, são tarefas ainda incipientes na administração direta, autárquica e fundacional federal. Do mesmo modo, envolvem profundas reflexões acerca da estrutura de gestão, elaboração e monitoramento do planejamento estratégico, regulamentação de políticas de transparência e *accountability* etc.

O art. 4º do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) enumera diversas diretrizes da política de governança pública, definindo seus objetivos, e busca posteriormente conectá-los com determinados mecanismos (art. 5º), que se formalizam em instâncias e práticas para sua concretização (art. 6º), raciocínio semelhante ao desenvolvido no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e suas edições anteriores. Essa abordagem prescritivo-formal da “boa governança”, como apontam Cavalcante e Pires (2018), disposta pelo Decreto nº 9.203/2017, parece enquadrar o problema da governança como algo a ser “solucionado” através da prescrição de mecanismos, instâncias e práticas a serem implementadas pela alta administração, assim como outros pontos do mencionado Decreto.

Outro aspecto de destaque no Decreto nº 9.203/2017 é a designação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), no art. 7º-A e seguintes, colegiado responsável pelo assessoramento do Presidente da República na condução das políticas acerca deste tema (BRASIL, 2017a). Ao CIG compete também a elaboração de recomendações, manuais, medidas, mecanismos e práticas organizacionais para adoção pela administração direta, autárquica e fundacional através dos comitês internos de governança de cada organização (BRASIL, 2017a, art. 15-A), buscando assegurar a coordenação e coerência dos modelos de governança da administração pública federal¹¹.

Nesse sentido, em 2018, os membros do CIG, à época, elaboraram o Guia da Política de Governança Pública, material de orientação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O principal objetivo do material, seria fornecer “segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e servir como um referencial para a sua execução” (BRASIL, 2018a). Ainda segundo o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), toda organização deve incorporar em seu modelo de governança, minimamente, o acompanhamento de seus resultados, a melhoria do desempenho organizacional e o uso de instrumentos que promovam um processo decisório baseado em evidências.

1.5 Instrumentos de Políticas Públicas e a Política de Governança

O papel dos instrumentos na política de governança pública configura-se, também, como um elemento central no referencial teórico desta pesquisa. Como destaca Pires (2016),

¹¹ Ressalta-se a importância do órgão de controle interno federal, com assento garantido no CIG, colegiado composto por somente três membros: o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; o Ministro de Estado da Economia; e o Ministro de Estado da Controlaria-Geral da União.

instrumentos são dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas públicas. Os instrumentos determinam os recursos que serão utilizados e por quem (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), sendo ferramentas essenciais para compreendermos o desenho e a implementação das políticas públicas, sob um ponto de vista pragmático.

Importa destacar que os instrumentos não são neutros, ao contrário, possuem representações e significados que carregam consigo teorias e preconceções sobre os atores cujas relações buscam organizar (PIRES, 2016). Nesse sentido, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que a escolha dos instrumentos é um tema eminentemente político, pois estrutura o seu processo e os resultados, ofertando aos atores a vantagem de determinar como as políticas públicas serão implementadas. A escolha dos instrumentos não seria, de fato, uma decisão puramente técnica, como destacam Ollaik e Medeiros (2011, p. 1946, grifo do autor):

Sabe-se que instrumentos governamentais não são selecionados com base em sua implementabilidade ou efetividade. Diferentes campos de políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos” de instrumentos e os utilizam repetidamente, independentemente da sua contribuição para resolução de problemas (Bressers e O’Toole, 1998). Há influências ideológicas e há mimetismos e cópias, além da própria trajetória influenciando as escolhas de instrumentos.

Também sobre esse ponto, recordamos os apontamentos de Amorim e Boullosa (2013, p. 65):

Todo instrumento é portador de uma teoria explícita e de uma teoria implícita, que nem sempre mantém uma relação de coerência entre si. A teoria explícita refere-se às premissas e verdades que são enunciadas como explicação do instrumento, em documentos oficiais, por exemplo. Por outro lado, as verdades e premissas que orientam a prática do instrumento constituem sua teoria implícita, e é através desta que ele governa as relações sociais. Como nos mostra Boullosa (2012), com o imperativo da tendência à instrumentalização das políticas públicas (ou profissionalização da pós-burocracia), somos mais governados pelos instrumentos do que pelas decisões que os definiram. Dessa forma, o tipo de instrumento utilizado, suas propriedades e as justificativas para essas escolhas parecem ser mais reveladoras do que seus motivos explícitos ou posteriores racionalizações discursivas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Analisando a política de governança pública disposta pelo Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), verificamos que vários de seus instrumentos foram escolhidos sob a luz das políticas e procedimentos de interesse ou sob responsabilidade legal, total ou em parte, dos

órgãos de controle, tais como políticas de gestão de riscos e de integridade, transparência e acesso à informação, incorporação de padrões de conduta, implementação de controles internos, dentre outros.

A partir da análise realizada sobre a trajetória da política de governança pública no Brasil, o papel dos órgãos de controle, as linhas gerais do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), e particularidades relativas aos instrumentos de políticas públicas, em seguida identificaremos como as ações propostas pelos normativos e referenciais técnicos sobre a governança estão sendo implementados nos órgãos e nas entidades públicas federais, especialmente no caso objeto dessa pesquisa, frente aos referenciais teóricos da implementação de políticas públicas.

2 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA E O PAPEL DO CONTROLE

2.1 O Problema da Implementação

As pesquisas acerca das políticas públicas estiveram, por muito tempo, direcionadas para as etapas de formulação e de monitoramento, aprofundando-se em questões como adequação das metas e dos instrumentos aos objetivos das políticas, medição dos resultados, possíveis correções de percurso e desvios dos obstáculos à execução. Entendia-se que a implementação seria uma etapa que não parecia envolta em questões complexas, imaginando-a servir, exclusivamente, para marcar um momento de se colocar em prática decisões previamente concebidas pelos formuladores das políticas (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015).

Todavia, o aprofundamento dos estudos sobre a implementação de políticas públicas demonstrou que nem sempre ela ocorre de acordo com o desenho e os meios previstos pelos seus idealizadores. Ao contrário, ela seria um “elo perdido” (SILVA; MELO, 2000), uma etapa imprevisível, “enganadoramente simples” (FARIA, 2012 *apud* NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. [2]) que, inevitavelmente, modificaria as políticas públicas originalmente traçadas. Segundo Pressman e Wildavsky (1984), a implementação é, na realidade, um processo complexo e problemático, frequentemente conduzido com informações incompletas, recursos finitos e uma multiplicidade de atores.

Atualmente os problemas relativos à implementação são uma das variáveis centrais para explicar o sucesso ou não de governos em atingir objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação passou a ser considerada como um momento crucial da política pública, que possui estrutura e dinâmica próprias, desse modo, exigindo um campo específico de análise (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Duas vertentes tem se destacado como predominantes nos estudos sobre implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2013): uma que estuda o processo de formulação da política, as variações e as lacunas em sua execução - uma análise centrada nas normas que estruturam a política, a especificação de seus objetivos e o controle de seus agentes para que ajam de acordo com o disposto por elas (denominada, comumente, de análise *top down*); e outra que enfatiza os elementos dos contextos nos quais a política é implementada, com foco nos espaços locais e na discricionariedade dos burocratas implementadores (ou análise *bottom up*).

Entretanto, Lima e D’Ascenzi (2013, p. 105) ressaltam a importância de se conceber uma visão mais atual e fluida das ações de implementação, mesclando elementos de ambas as

vertentes, definindo-a como “[...] um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação”. Em outros termos, a implementação de uma política pública seria influenciada não somente pelos seus normativos e esforços superiores em prol do cumprimento do plano, mas também pelas condições materiais na ocasião de sua implementação e as diversas concepções de mundo dos atores responsáveis por sua execução.

O **plano**, segundo Lima e D’Ascenzi (2013), ao invés de um “objetivo final” da política, deve ser visto como um “ponto de partida”, interpretado e adaptado às circunstâncias locais e normas organizacionais (formais e informais) que constroem e incentivam determinados comportamentos. Ele existiria como “potencialidade”, uma “orientação para a implementação”, e cuja realização dependeria tanto de suas qualidades intrínsecas como de circunstâncias externas, assumindo assim um caráter descentralizado e aberto.

Sob esse entendimento, o estudo das características do plano pode ser útil para a compreensão dos objetivos que são definidos pela política, dos atores a serem envolvidos e seus papéis, do fluxo da alocação de recursos para sua implementação, e das formas de divulgação e convencimento utilizadas para gerar conformidade. Todos esses elementos criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação a serem investigadas em conjunto com os demais elementos do modelo analítico sugerido.

Além do plano, Lima e D’Ascenzi (2013) destacam a organização do **ambiente ou aparato administrativo** como segundo elemento a ser analisado – seriam os espaços, as estruturas e as normas organizacionais onde o plano será absorvido, traduzido e adaptado. Seriam observados fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais) e o fluxo e a disponibilização de informações que influenciam a forma como se dará a apropriação e a implementação do plano nos espaços locais.

Por fim, faz-se relevante estudar os **atores** e como eles exercem sua discricionariedade por ocasião da implementação, buscando compreender quais seriam os seus entendimentos técnicos e políticos, suas concepções de mundo e ideologias. Tais elementos conformam-se na percepção que os tomadores de decisão possuem dos *policy issues*, influenciando as suas ações. Nesse ponto, as variáveis cognitivas dos agentes, como ideias e visões de mundo, recebem elevado destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

2.2 A Implementação da Política de Governança Pública no Poder Executivo Federal: Diretrizes do TCU e do CIG

O setor público brasileiro é caracterizado por organizações e agentes responsáveis bastante heterogêneos quanto aos seus recursos e capacidades, assim como pela sua complexidade e, principalmente, por problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais que não favorecem uma implementação de políticas públicas de forma homogênea (IFAC, 2001; SILVA; MELO, 2000). Desse modo, a implementação da política de governança pública no Brasil, tal como as demais políticas públicas, também pode resultar em problemas, como a inexecução, total ou parcial, ou resultados não previstos, distintos dos planos concebidos por seus formuladores.

Para melhor compreendermos as particularidades da implementação da governança pública e suas complexidades, sob a luz do modelo analítico exposto por Lima e D’Ascenzi (2013), partiremos de uma análise inicial acerca do “plano superior” da política de governança, disposto pelo Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), pelo TCU e pelo CIG, para a política de governança pública no Poder Executivo Federal, antes de passarmos ao caso na Funasa (seu plano específico, ambiente e atores). Buscaremos apontar, neste momento, algumas das premissas e diretrizes que indicam os **objetivos principais**, as **características e o conteúdo da política**, os **atores envolvidos e seu papéis** e quais os **produtos esperados** sob a ótica do Tribunal de Contas da União e do Comitê Interministerial de Governança.

Para tanto, destacaremos, de forma resumida, alguns dos preceitos dispostos no Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas do TCU (BRASIL, 2020a) e no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), documentos que, em linhas gerais, indicam o conteúdo mínimo (ou, como estamos denominando, o “plano”) da política de governança pública: seus conceitos, orientações, valores e comportamentos esperados, indicativos para os demais órgãos e entidades da administração pública federal.

2.2.1 Referencial básico de governança do TCU

Para que serve a governança pública organizacional? A terceira edição do Referencial Básico apresenta esta indagação de modo explícito, afirmando que o seu objetivo seria a “melhoria do desempenho da organização para a geração de valor” através da “criação de contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade”¹²

¹² Ademais, nesse ponto o texto do Referencial critica uma “adoção burocrática” de práticas sem foco nos resultados e a criação de controles desnecessários.

(BRASIL, 2020a, p. 15). Segundo o Referencial, para alcançarem este objetivo, as organizações públicas deveriam basicamente (BRASIL, 2020a, p. 17) empreender as seguintes ações:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados;
- b) direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Relativamente a essas atividades, o TCU desenvolveu três mecanismos que serviriam para a implementação da governança organizacional: liderança, estratégia e controle. Tais mecanismos seriam um

[...] conjunto de práticas (ou arranjos institucionais) que influenciam a forma como os atores internos se organizam e interagem entre eles e com os atores externos à organização. Por exemplo: estruturas; regras formais; rotinas; valores; hábitos; processos; papéis; estratégias (BRASIL, 2020a, p. 224).

Esses três mecanismos, por sua vez, se desdobrariam, de modo concreto, em distintas práticas, conforme resumido na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Mecanismos e práticas da governança organizacional pública, segundo o Referencial de Governança do TCU



Fonte: BRASIL, 2020a, p. 52.

Dessa forma, segundo o Referencial, a implementação das práticas relacionadas a cada mecanismo permitiria aos mandatários de uma organização pública e às partes interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e, conseqüentemente, monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (BRASIL, 2020a). Em outros termos, os mecanismos seriam aplicados pelas organizações públicas através de práticas específicas, de modo a alcançarem o objetivo da governança: a melhoria do desempenho organizacional para a geração de valor público.

Acerca deste ponto destaca-se o entendimento de Pereira (2011), no sentido de que a governança somente seria materializada na medida em que se sujeita a um mecanismo específico e suas respectivas práticas. Segundo o autor, “os objetos de governança não são predeterminados; os processos e mecanismos de governança é que irão delinear e caracterizar os objetos” (PEREIRA, 2011, p. 122)¹³. Logo, a depender de quais mecanismos e práticas uma organização decida implementar, diferentes formatos de governança organizacional poderão ser resultados.

¹³ O autor infere neste ponto que inexistiria uma teoria geral a ser aplicada a todas as formas de governança, assim como também se justificariam diferentes abordagens para a governança, a depender do objeto a que se pretende a ela se sujeitar.

O Referencial Básico prescreve que práticas de governança podem ser implementadas de maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos, a depender das necessidades de cada organização. Assim, recomenda o Referencial que cada organização:

[...] observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade adequados para o alcance daqueles e tratamento destes, de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios. (BRASIL, 2020a, p. 22).

Observa-se que as diretrizes para implementação da governança pública, tal como disposto no Referencial do TCU, se concretizam através das distintas práticas sugeridas por seus respectivos mecanismos, sob diferentes abordagens, a depender da prescrição em cada organização de acordo com as suas particularidades. Desse modo, tal implementação demanda a construção de instrumentos específicos, que, como afirmam Lascoumes e Le Gales (2007), constituem um modo condensado de conhecimento sobre regulação social e formas de exercê-la.

Os mecanismos de governança, apresentados pelo Referencial Básico, também parecem convergir para uma formulação de estruturas de controles, gerenciamento de riscos e *accountability* plena, como ressalta Pereira (2011). Nesse sentido, reconhece o autor que a ação de entidades de fiscalização superior – e, do mesmo modo, também entendemos em relação aos órgãos de controle interno – ganharia força e relevância.

Por fim, quanto às instâncias (ou atores) responsáveis pela política de governança, o TCU as aponta e classifica entre internas ou externas à organização, detalhando algumas de suas respectivas responsabilidades (BRASIL, 2020a, p. 39-41):

- Internas – Definição e avaliação da estratégia e políticas internas e monitoramento da conformidade e desempenho. Por exemplo: alta administração e conselhos internos.
- Externas – Fiscalização, controle e regulação. Por exemplo: Tribunal de Contas da União.

No mesmo documento também são indicadas as “instâncias de apoio” à governança, classificadas como de âmbito interno ou externo às organizações (BRASIL, 2020a, p. 39-41):

- Internas – Realização da comunicação entre as partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas. Por exemplo: ouvidoria, auditoria interna, comitê de riscos e comitês estratégicos.

- Externas – Avaliação, auditoria e monitoramento independente. Por exemplo: auditorias independentes e o controle social organizado.

2.2.2 Guia da política de governança pública do CIG

O Guia da Política de Governança Pública foi publicado pela Presidência da República¹⁴ em 2018 com a finalidade de garantir coordenação, coerência e consistência à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, assim como servir de referencial para a sua execução (BRASIL, 2018a). O documento encontra-se dividido em duas partes: na primeira são apresentados os objetivos e justificativas da política de governança, assim como o esclarecimento do conceito de governança. Na segunda, é detalhado o arranjo de princípios e estruturas que permitiria a implementação da política.

Em linha semelhante ao Referencial do TCU, o Guia também traz a pergunta “Para que serve uma política de governança pública?” (BRASIL, 2018a, p. 21). Como resposta, estabelece a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Acerca da questão acerca do objetivo da governança, levantada em ambos os documentos, destaca-se uma diferença sutil do disposto no novo Referencial do TCU para o Guia da Presidência da República. No primeiro, como visto, a governança teria como objetivo a “melhoria do desempenho da organização para a geração de valor” através da implementação de práticas específicas, conectadas a determinados mecanismos. O Guia, por sua vez, ressalta a importância da promoção da confiança pública, a coordenação de esforços e a necessidade de calibrar o conjunto de regras estabelecido de acordo com o nível de maturidade institucional da organização, reconhecendo inclusive a existência de modelos próprios de governança e iniciativas meritorias em cada órgão, ainda que com deficiências (BRASIL, 2018a). Como destaca Souza (2020), o foco da política de governança e do Guia está em “estabelecer o papel do Poder Executivo federal na criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade”.

¹⁴ O Guia foi fruto de um processo de construção colaborativo, coordenado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, com contribuições do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda. Houve ainda contribuições pontuais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, bem como de organizações internacionais, como o Centre for Public Impact – fundação do Bank Boston Consulting Group – e o Banco Mundial (BRASIL, 2018a).

Apesar de também estar alinhado às orientações internacionais e ao Referencial de Governança do TCU, o Guia apresenta uma versão mais adaptada e fluida dos conceitos e práticas para o Poder Executivo Federal. Esta também é a avaliação que Pessoa (2019, p. 95) apresenta – analisada sob a luz da versão anterior do Referencial:

Enquanto o Tribunal de Contas da União parte de uma abordagem prescritivo-formal como um conjunto de conceitos mágicos associados à propagação e à disseminação de boas práticas, modelos e formas a serem reproduzidos, a Presidência da República parte de uma reflexão mais contextualizada da realidade complexa, múltipla e assimétrica da administração pública, considerando ainda influência da política na definição dos rumos de atuação estatal que não se encaixam em modelos pré-determinados.

Nesta perspectiva, o “plano” indicado pelo Guia objetiva contribuir para que as organizações públicas possam criar o seu próprio modelo de governança, mais contextualizados e dinâmicos (BRASIL, 2018a), inclusive chegando a reconhecer que “[...] cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança pública” (BRASIL, 2018a, p. 16). O material serve ainda, segundo informa a página eletrônica da Presidência da República, como fonte de consulta a informações relevantes para os usuários, assim como pretende auxiliar o dirigente público para tomada de decisões, servindo como mecanismos de prevenção de desvios de condutas e evitando apontamentos de irregularidades pelos órgãos de controle, com consequente responsabilização dos agentes (BRASIL, 2018f).

Segundo o Guia, o ator responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades seria a alta administração¹⁵. A promoção e o monitoramento da política caberiam, por sua vez, aos seus comitês internos de governança (BRASIL, 2018a). Segundo o Guia, a auditoria interna governamental, as unidades de integridade e as assessorias jurídicas não possuem uma tarefa específica na condução da política de governança, mas são de grande importância para que as organizações desenvolvam seus modelos de governança e assim atinjam os objetivos traçados pela política.

Sob a ótica da promoção da governança, segundo o disposto no Guia, a **auditoria interna governamental** possui a função de avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão. Ademais, a ela seria possibilitada a prestação de serviços de consultoria abordando estes e outros assuntos estratégicos da gestão.

¹⁵ Nos termos do Decreto nº 9.203, de 2017, seriam os Ministros de Estado; ocupantes de cargos de natureza especial; ocupantes de cargo nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS); Presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais; Presidentes e diretores de fundações públicas; e autoridades equivalentes (BRASIL, 2017a). Nota-se que as indicações das instâncias responsáveis pela governança no Guia e no Decreto nº 9.203/2017 basicamente refletem o mesmo posicionamento do TCU no Referencial de Governança.

A **unidade de gestão da integridade**, por sua vez, deve coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa de integridade da instituição, zelando pela implementação das medidas arroladas nesse plano e buscando promover a efetividade do programa. Por fim, as **assessorias jurídicas** auxiliam a administração pública a desenvolver políticas públicas mais efetivas a partir de uma constante melhoria regulatória.

Destacaremos a seguir, de forma resumida, alguns dos preceitos e instrumentos dispostos no Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas do TCU (BRASIL, 2020a) e no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), documentos que, em linhas gerais, indicam o conteúdo mínimo (ou, como estamos denominando, o “plano”) da política de governança pública e de seus conceitos, modelos, valores e comportamentos apresentados, orientadores aos demais órgãos e entidades da administração pública federal.

2.2.3 Reflexões sobre a Implementação da Governança sob a Ótica do Referencial e do Guia

Os objetivos da governança pública, tal como dispostos pelo TCU no Referencial Básico (BRASIL, 2020a), e pelo CIG, através do Guia da Política de Governança (BRASIL, 2018a), encontram-se, em muitos pontos, focados em uma abordagem organizacional, voltada para a implementação de mecanismos, controles internos e iniciativas para gestão dos órgãos e entidades da administração, seguindo uma perspectiva normativa da governança. Ambas as publicações citadas se caracterizam como tentativas de se homogeneizar orientações, num formato de implementação predominantemente *top down*, a cargo da “alta administração” das instituições. Como apontam Cavalcante e Pires (2018), a governança pública se assemelharia a um “pacote de reformas predefinido”, sendo muitas vezes imposto de forma exógena por agentes que desconhecem a variedade de interpretações sobre o fenômeno e o contexto político-institucional de atuação de cada organização.

Na prática, entretanto, ainda nos parece incerto onde querem chegar o Referencial de Governança e o Guia. “Geração de valor”, “confiança da sociedade nas instituições”, “coordenação de esforços” etc. são conceitos com baixa concretude, que abrem espaço para uma gama bastante ampla de possíveis arranjos e mecanismos de implementação. Como lembra Wilson (2000 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2019), num cenário de objetivos nebulosos, as circunstâncias que os implementadores encontram em seu cotidiano, ou imperativos situacionais, se tornam importantes. Diante de tais imperativos, os implementadores passam a criar objetivos, implicando em variações na implementação das políticas. Logo, buscar uma

análise para além dos planos formalizados pelas organizações torna-se ainda mais importante.

Pessoa (2019, p. 97) nos lembra que “[...] a governança deve ser construída à luz das especificidades do meio que a circunda, dos objetivos que se almeja, das especificidades de cada ente”. Essas construções particulares, ou modos de governança, como lembram Capano, Howlett e Ramesh (2014 *apud* CAVALCANTE; PIRES, 2018), variam no decorrer do tempo de acordo com os desenhos dos seus arranjos, assim como as diversas ferramentas de políticas públicas disponíveis. Dessa forma, os usos e sentidos da governança pública podem variar não somente em função dos planos a serem implementados, mas também por meio de distintos contextos, maturidade institucional e visões de mundo dos burocratas implementadores, a depender da organização a ser observada¹⁶.

A implementação da política de governança pública, olhando-se tão somente para o viés organizacional – objeto principal dos documentos analisados – é uma tarefa complexa tanto pela multiplicidade de instrumentos como dos ambientes e atores envolvidos. Iniciativas como a elaboração de um planejamento estratégico, criação de uma política de gestão de riscos, criação de um programa de integridade, gestão de projetos e acompanhamento de indicadores organizacionais, assim como organização de unidades internas são tarefas que necessitam de uma estrutura apropriada não somente para formalizá-las, mas também para sustentar a sua implementação no decorrer do tempo. Ademais, este conjunto de instrumentos requer, em quase sua totalidade, a coordenação de esforços de vários setores da organização (como num levantamento de riscos, por exemplo) e inclusive apoio técnico externo em alguns casos (como a necessidade de capacitações, disponibilização de sistemas informatizados apropriados etc.), em comparação, por exemplo, com a condução de políticas públicas que são objeto de uma área específica em um ente público, na qual ele já possua experiência e recursos à disposição.

Logo, para uma compreensão mais aprofundada acerca da implementação da política de governança não basta olharmos somente para as ideias dispostas, de modo teórico, pelo Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020a), seus mecanismos e práticas, ou para o Guia da Política de Governança Pública. Esses documentos seriam elementos iniciais de análise do “plano” para a implementação da governança pública, a serem posteriormente internalizados e adaptados às circunstâncias locais em cada organização.

Além das orientações dos órgãos de controle e instâncias superiores, para melhor

¹⁶ Ressaltam-se em alguns pontos no Guia da Política de Governança (BRASIL, 2018a) a necessidade de se adaptar os modelos de governança frente aos diversos contextos e a natureza dinâmica da administração. Todavia o documento apresenta poucos exemplos de possíveis adaptações e formatos inovadores, nem posteriormente foram localizadas recomendações específicas na página institucional do CIG nesse sentido.

compreendermos para que - e para quem - serve a governança, faz-se necessário observarmos como os órgãos e entidades públicas internalizam a política de governança pública e seus instrumentos e os efeitos que são posteriormente gerados. Essa compreensão mais sistemática da seleção e aplicação prática dos instrumentos ou, em outros termos, a análise da **instrumentação** da política de governança pública, se dá não somente através da compreensão de seus normativos repassados aos agentes implementadores. Também a instrumentação deve ser analisada na forma como esse conteúdo se relaciona com os contextos institucionais e respectivo corpo funcional, para então observarmos os efeitos que esta política possa estar gerando, como pretendido nesta pesquisa.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O desenho desta pesquisa dialoga com o método qualitativo, abordagem selecionada quando buscamos compreender um fenômeno sob a perspectiva dos participantes que os rodeiam, sejam indivíduos ou grupos pequenos de pessoas que serão pesquisados, aprofundando em suas experiências, pontos de vista, opiniões e significados, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013). Em outros termos, a abordagem da pesquisa qualitativa busca compreender a forma como os participantes percebem subjetivamente sua realidade. Nesse sentido os autores destacam:

A pesquisa qualitativa se fundamenta em uma perspectiva interpretativa centrada no entendimento do significado das ações de seres vivos, principalmente dos humanos e suas instituições (busca interpretar aquilo que vai captando ativamente). Postula que a “realidade” é definida por meio das interpretações que os participantes da pesquisa fazem a respeito de suas próprias realidades. Desse modo, há uma convergência de várias “realidades”, ao menos a dos participantes, a do pesquisador e a produzida mediante a interação de todos os atores. Também são realidades que vão sendo modificadas no decorrer do estudo e são fontes de dados. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 34-35, grifo do autor).

Visando compreender para que, e para quem, serve a política de governança no Brasil, a pesquisa propõe-se a analisar a implementação da política de governança pública na Funasa, no período de 2017 a meados de 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e CIG (BRASIL, 2018a, 2020a) e o papel dos órgãos de controle neste processo, buscando compreender aspectos de seu plano, seu ambiente organizacional e seus atores, conforme sugere o modelo analítico apresentado por Lima e D’Ascenzi (2013). Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa foram análise documental e entrevistas para coleta de dados, buscando compreender como as diretrizes do TCU, da CGU e do CIG se instrumentalizaram em normativos e práticas de governança na Funasa, assim como as características do ambiente daquela organização e as visões dos seus atores em relação ao tema.

A pesquisa também se caracterizou por ser exploratória e transversal. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 101), os estudos exploratórios são realizados quando

[...] o objetivo é examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual temos muitas dúvidas ou que não foi abordado antes. Ou seja, quando a revisão da literatura revelou que existem apenas orientações não pesquisadas e ideias vagamente relacionadas com o problema de estudo

ou, ainda, se queremos pesquisar sobre temas e áreas a partir de novas perspectivas.

Os estudos transversais, por sua vez, coletam dados de vários grupos ou subgrupos de pessoas em um só momento, em um tempo único, cujo propósito é descrever variáveis e analisar sua incidência e inter-relação em um momento determinado, tal como “tirar uma fotografia de algo que acontece” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO 2013, p. 170).

3.1 Seleção do Caso

A seleção da Funasa como objeto de estudo ocorreu em função de sua importância estratégica para a política nacional de saneamento básico, aliada a históricos problemas relacionados à governança e integridade. Tais características contribuíram para a autarquia ser escolhida como alvo de uma “experiência piloto” pelo TCU a partir de 2017, tendo sido desenvolvidas um conjunto de ações do TCU e parceiros junto à alta administração e demais servidores com a finalidade de implementação de instrumentos e práticas de governança.

Além da Presidência da Funasa em Brasília, a autarquia ainda conta com 26 Superintendências Estaduais (Suests). A Presidência e as Suests da Funasa possuem atribuição atender os municípios brasileiros com até 50.000 habitantes (89% do total dos municípios do Brasil, segundo o IBGE, Censo 2010)¹⁷, o que leva suas ações a possuírem uma grande capilaridade. Entretanto, além de seus principais cargos serem objeto de constante negociação política, a autarquia tem apresentado continuamente problemas de gestão interna, corrupção e malversação de recursos públicos, praticamente desde sua criação, no início dos anos 90. Operações policiais, notícias de obras paralisadas, com prestações de contas irregulares e consequentes ações de improbidade contra gestores, têm sido praticamente uma rotina na entidade.

Devido à sua importância e aos problemas internos que enfrenta, a partir de 2017 um intenso trabalho tem sido realizado pelo TCU na autarquia, em prol da implementação de instrumentos de governança pública. A Corte de Contas buscou, segundo os relatos levantados, concretizar uma espécie de “laboratório” sobre o tema, contando inclusive com a contratação de uma consultoria internacional para auxiliar seus trabalhos. Para tanto, o TCU realizou diversas atividades *in loco* na autarquia, tais como o acompanhamento presencial de reuniões do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) da Funasa, a promoção de reuniões com o corpo técnico, a organização de palestras e *workshops* sobre governança, a promoção de

¹⁷ Cf. IBGE, 2010.

discussões sobre indicadores de desempenho e outros temas junto aos servidores.

3.2 Análise Documental

A análise documental da pesquisa buscou uma amostra dos normativos e documentos internos mais representativos, produzidos pela Funasa entre os anos de 2017 e meados de 2021, com a finalidade de organizar seus instrumentos de governança e atividades correlatas, tais como relatórios de gestão, formalização de políticas internas, criação de colegiados e instâncias de controle interno etc. A maior parte dos documentos analisados é de caráter público e seu levantamento se deu quase exclusivamente pela *internet*. Documentos não acessíveis pela *internet* foram obtidos diretamente junto à Funasa.

Buscou-se, com a análise documental exposta no Quadro 1, a seguir, verificar em que medida os normativos estariam alinhados tecnicamente com as diretrizes dispostas no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), no Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020a) e no Guia da Política de Governança Pública adotado pelo CIG (BRASIL, 2018a). Ademais, o levantamento subsidiou a formulação de questionamentos realizados durante as entrevistas, tais como eventuais reconhecimentos e apropriação das práticas e instrumentos pelos entrevistados, assim como a visão crítica deles acerca dos normativos implementados.

Quadro 1 - Normativos e documentos identificados relacionados à governança produzidos pela Funasa (2017 a maio de 2021)

Documento	Conteúdo
Portaria nº 917, de 26 de junho de 2017	Dispõe sobre o Planejamento Estratégico e suas rotinas de revisão e acompanhamento na Funasa
Portaria nº 1.179, de 14 de setembro de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funasa
Portaria nº 1.103, de 06 de março de 2018	Altera a Portaria nº 1.179 de 14 de setembro de 2017, que institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funasa
Portaria nº 5.180, de 22 de agosto de 2018	Institui a Política de Gestão de Riscos da Funasa
Portaria nº 5.181, de 22 de agosto de 2018	Torna público o Regimento Interno do Comitê de Governança, Riscos e Controles e do Subcomitê de Governança, Riscos e Controles da Funasa
Portaria nº 5.182, de 22 de agosto de 2018	Designa os membros do Subcomitê de Governança, Riscos e Controles da Funasa - e dá outras providências
Portaria nº 7.553, de 14 de dezembro de 2018	Institui o Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia da Funasa, aprova o Plano Estratégico para o período de 2018-2023 e institui a Sistemática de Monitoramento e Avaliação por Indicadores
Portaria nº 7.682, de 21 de dezembro de 2018	Institui o Programa de Integridade da Funasa - FUNASA+ÍNTEGRA, define o Comitê de Governança, Riscos e Controles como Unidade de Gestão de Integridade da Funasa e dá outras providências
Relatório de Gestão Funasa 2018	Publicação anual da Funasa que informa as diretrizes acerca da governança, estratégia, perspectivas e desempenho, considerando a gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, em consonância com orientações do TCU.
Relatório de Gestão Funasa 2019	
Relatório de Gestão Funasa 2020	
Portaria nº 2.654, de 27 de março de 2019	Aprova o Plano de Integridade da Funasa para o período 2019-2021
Portaria nº 2.785, de 1º de abril de 2019	Institui a Ouvidoria no âmbito da Funasa
Portaria nº 6.166, de 30 de dezembro de 2020	Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança das unidades integrantes da estrutura da Funasa - Formalização da Ouvidoria; da Corregedoria (Coreg); e criação da Unidade de Gestão de Integridade (UGI) da Funasa.
Portaria nº 2.287, de 07 de maio de 2021	Aprova o Estatuto da Auditoria Interna da Funasa

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Entrevistas

Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), as entrevistas são empregadas como ferramentas para coletar dados qualitativos quando o problema de estudo não pode ser observado ou é muito difícil observá-lo por ética ou complexidade e permitem obter informação pessoal detalhada. Todavia, uma desvantagem apontada por Creswell (*apud* SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013) é que elas podem proporcionar informações “permeadas” pelos pontos de vista dos participantes. Buscamos minimizar tal desvantagem ante a quantidade de entrevistas realizadas e as diversas características dos agentes participantes.

Para a pesquisa, foram realizadas 17 entrevistas – 16 com servidores e ex-servidores da Funasa e 1 com servidor do Tribunal de Contas da União – entre 10 de junho e 16 de julho de 2021, com duração entre 30 a 60 minutos cada uma. Todas as entrevistas foram realizadas por videoconferência e posteriormente transcritas.

Com o objetivo de destacar possíveis distintas características e percepções em relação ao processo de implementação da política de governança dentro da organização, os entrevistados foram divididos em 3 grupos como demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2 - Grupos, características e números de entrevistados

Grupo	Característica	Número de entrevistados	Entrevistados
A	Agentes diretamente responsáveis, atualmente ou no passado, pela implementação e/ou acompanhamento externo da política de governança na Funasa – membros da Presidência da Funasa, CGRC, SubCGRC e TCU.	4	A1, A2, A3 e A4
B	Agentes que, atualmente ou no passado, acompanharam as reuniões do CGRC e exerceram atividades correlatas às ações de governança da instituição – servidores das áreas de Auditoria Interna, Ouvidoria, Procuradoria Federal Especializada, Comissão de Ética e Unidade de Gestão da Integridade.	5	B1, B2, B3, B4 e B5
C	Agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas da Funasa – Presidência e Suests, que tiveram contato com alguns dos instrumentos de governança implementados.	8 (Presi e Suests BA, MG, PE, RJ, RR, SC e SP)	C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 e C8

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos Grupos A e B, os entrevistados foram selecionados pelas áreas e cargos

ocupados e por apresentarem destacada atuação na Funasa em relação ao tema. Tais atores estariam formalmente adequados ao conceito, exposto no Referencial de Governança do TCU (BRASIL, 2020a), como os principais responsáveis, interna e externamente, pela governança na organização.

Quanto ao Grupo C, buscamos ampliar o rol de atores responsáveis sugeridos pelo Referencial do TCU (BRASIL, 2020a) para abarcar outros agentes que também se envolvem com o tema na organização, buscando uma visão *bottom-up* da implementação da política. Para tanto, foi realizada uma amostra não-probabilística, por um procedimento informal de seleção¹⁸, entre os servidores da entidade. Foram escolhidos servidores que possuíam uma experiência relevante na organização, que em algum momento tiveram contato com alguns dos instrumentos implementados e que atuaram em áreas diversas dentro da Funasa, tanto na Presidência como nas Superintendências, buscando-se também abranger uma diversidade territorial.

Foram elaborados roteiros semiestruturados¹⁹ para as entrevistas de forma a contemplar, de modo geral, as seguintes questões: (1) O histórico da implementação da política de governança da Funasa, seus instrumentos, e eventual participação do entrevistado neste processo; (2) O papel dos órgãos de controle (TCU e CGU) no curso da implementação e as impressões do entrevistado sobre o assunto; (3) Quais os instrumentos de governança pública implementados pela área respectiva do entrevistado, ou que ele tenha de algum modo atuado, e as opiniões acerca deles; (4) Quais as mudanças percebidas na área do entrevistado, assim como na Funasa como um todo, a partir da implementação dos instrumentos de governança que teve conhecimento; e (5) Quais as impressões do entrevistado acerca de maior capacidade de entrega de políticas e serviços pela Funasa a partir da implementação dos instrumentos de governança²⁰.

A partir das respostas apresentadas nas entrevistas foram construídas categorias para subsidiar as análises, tomando como base elementos do ambiente político-administrativo da instituição (quantidade de servidores, qualificação técnica dos servidores, rotinas operacionais e administrativas, interferências políticas, questões orçamentárias, mudanças na alta gestão e participação das Suests), assim como percepções dos seus atores (diferenças na cultura organizacional, percepções sobre o tema da governança, engajamento com o tema e motivação

¹⁸ “Nas amostras desse tipo, a escolha dos indivíduos não depende de que todos tenham a mesma probabilidade de serem escolhidos, mas da decisão de um pesquisador ou grupo de pesquisadores.” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 208).

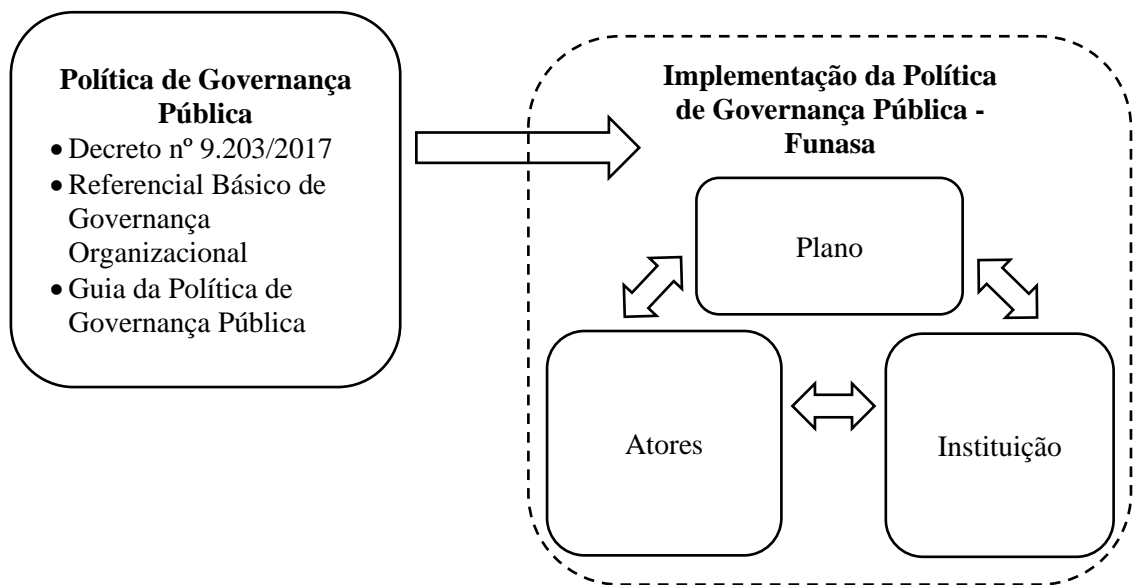
¹⁹ “As entrevistas semiestruturadas se baseiam em um roteiro de assuntos ou perguntas e o entrevistador tem a liberdade de fazer outras perguntas para precisar conceitos ou obter mais informação sobre os temas desejados (isto é, nem todas as perguntas estão determinadas).” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 426).

²⁰ O roteiro da entrevista com o entrevistado do TCU abrangeu as questões (1), (2) e (5).

dos servidores).

Desse modo, a pesquisa debruçou-se sobre a identificação, no contexto local da Funasa, de subsídios para a análise da implementação da política de governança pública, utilizando-se dos elementos apontados por Lima e D'Ascenzi (2013): o seu plano, o ambiente organizacional em que o plano é executado e os atores responsáveis por sua execução, conforme o esquema ilustrado na Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Esquema representativo da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA NA FUNASA: SEU PLANO, APARATO E ATORES

Nas seções anteriores apresentamos brevemente a política de governança pública a partir do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), e conforme ela é interpretada pelos órgãos de controle - pelo TCU, de modo mais amplo e destacado, pelo disposto no Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2020a), e pelo CIG, por meio, principalmente, das diretrizes dispostas no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a). Nesta seção analisaremos sua implementação na Funasa no período de 2017 a 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e Comitê Interministerial de Governança - CIG. Utilizando como base as referências apresentadas por Lima e D'Ascenzi (2013), apresentaremos, com base na análise documental e nas entrevistas realizadas, os instrumentos de governança internalizados e implementados pela Funasa em relação à política de governança pública: o seu **plano**, alguns elementos que caracterizam o **ambiente** de implementação da política e seus **atores**, direta ou indiretamente atuantes com o tema, e o disposto por seu plano.

4.1 A Funasa

A Funasa é uma fundação pública federal, de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Saúde, instituída pelo Decreto nº 100/1991 (BRASIL, 1991), a partir de autorização contemplada no art. 14, da Lei nº 8.029/1990 (BRASIL, 1990a) e posteriores alterações (Lei nº 8.101/1990 e Lei nº 8.154/1990²¹). Seu atual Estatuto foi estabelecido pelo Decreto nº 8.867, de 03.10.2016 (BRASIL, 2016c) e alterado pelo Decreto nº 10.476, de 27.08.2020 (BRASIL, 2020c), estabelecendo sua competência para fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças, e formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações realizadas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (Anexo I, art. 2º).

Sua criação se deu a partir da incorporação, principalmente, da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP), da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), bem como da Secretaria Nacional de Ações Básicas de Saúde (Snabs) e da Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde (Snpes).

Como herança da união de organizações com várias experiências exitosas, a Funasa hoje detém a mais antiga e contínua experiência em ações de saneamento no país. Segundo o

²¹ Cf. BRASIL, 1990b, 1990c.

relatório da consultoria Incibra, elaborado em setembro de 2018, a Funasa, na época em que ainda era a Fundação SESP, e durante quase três décadas, foi a instituição mais exitosa e eficiente do mundo em promover o saneamento básico em um país tropical (INCIBRA, 2018). Muito de seu sucesso, segundo a consultoria, se deveu ao modelo de governança adotado à época, sob uma estrutura administrativa descentralizada, com promoção ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, um alto nível de preparo e dedicação de suas equipes técnicas, além de uma relação de estreita parceria com os municípios, comunidades rurais e isoladas.

Com relação às ações finalísticas atuais, a Funasa possui como principal norma direcionadora a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007²² (alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020²³, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como todo o arcabouço normativo dela proveniente, como o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010) e o documento técnico do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Dentre as diversas ações desenvolvidas pela Funasa, as mais importantes são: sistemas públicos de abastecimento de água; sistemas públicos de esgotamento sanitário; melhorias sanitárias domiciliares; sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos; coleta e reciclagem de materiais; melhorias habitacionais (prevenção à Doença de Chagas); saneamento em áreas rurais e comunidades tradicionais; serviços de drenagem e manejo ambiental; segurança e qualidade da água para consumo; educação em saúde ambiental; pesquisas e desenvolvimento tecnológico em saúde ambiental e saneamento; apoio à gestão dos sistemas de saneamento básico; e ações estratégicas em saúde ambiental para redução dos riscos à saúde humana.

A Funasa é dirigida por um Presidente, auxiliado por um Diretor-Executivo e três Diretores, nomeados por indicação do ministro de Estado da Saúde. Prestam assistência direta e imediata ao Presidente: o Gabinete da Presidência; a Diretoria-Executiva; a Ouvidoria; a Corregedoria; e a Unidade de Gestão de Integridade. São órgãos seccionais da Funasa: a Procuradoria Federal Especializada; a Auditoria Interna; e o Departamento de Administração. Os órgãos específicos singulares da Funasa são o Departamento de Saúde Ambiental e o Departamento de Engenharia de Saúde Pública.

Além dos órgãos internos que compõem sua sede em Brasília, a Funasa se desconcentra em Suests instaladas nas capitais dos estados brasileiros²⁴. As Suests são responsáveis por

²² Cf. BRASIL, 2007.

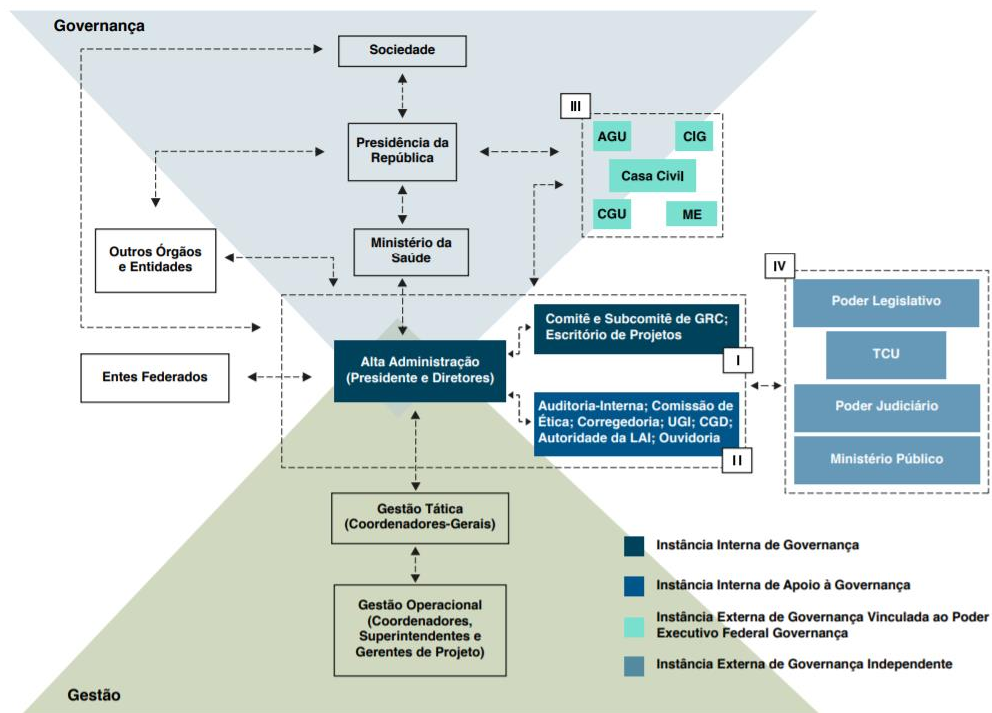
²³ Cf. BRASIL, 2020d.

²⁴ Os Superintendentes Estaduais da Funasa são nomeados pelo Ministro de Estado da Saúde, escolhidos, preferencialmente, entre servidores ocupantes de cargo efetivo no âmbito da administração pública federal (art. 4º do Estatuto da Funasa).

coordenar, supervisionar e desenvolver as atividades da Funasa nos respectivos estados, estando mais próximas do público da instituição e, de maneira geral, formando o “braço operacional” no que concerne à execução de suas atividades.

Para ilustrar suas diversas instâncias e agentes envolvidos com sua governança, a Funasa elaborou um modelo de governança organizacional que pode ser observado na Figura 3 a seguir:

Figura 3 - Modelo de governança da Funasa



Fonte: FUNASA, 2021, p.17

Em contraste com sua importância estratégica para a política de saúde pública, a Funasa tem enfrentado uma série de dificuldades operacionais, assim como escândalos de corrupção e fraude, praticamente desde sua criação. Em quase toda sua história, as principais diretorias da em Brasília, assim como as chefias das Superintendências Estaduais, foram por muitas vezes utilizadas em práticas clientelistas pelo Governo Federal para garantia de lealdade de partidos em votações no Congresso Nacional e apoios diversos dos líderes políticos nacionais e regionais. O principal motivo é o orçamentário, com uma dotação maior que o de vários ministérios²⁵, aliado a uma grande capilaridade das obras e serviços prestados e a uma falta de controle nos repasses dos recursos aos municípios. Na imprensa, não é difícil encontrarmos

²⁵ O orçamento da Funasa, com exceção das despesas primárias obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais, foi aprovado na LOA 2020 no montante de R\$ 1.130,9 milhão. A dotação final passou para R\$ 753,1 milhões, após as alterações que ocorreram no período (FUNASA, 2020a).

reportagens diversas sobre os acordos políticos envolvendo os cargos na autarquia e irregularidades diversas nas ações da Funasa, observadas em todos os governos brasileiros desde os anos 90²⁶.

Nesse cenário, as indicações políticas para as chefias das Suests muitas vezes parecem ter um peso político até maior do que as que ocorrem em Brasília. Segundo o entrevistado A4, “[...] cada Superintendência tem um deputado, um senador, que comanda ali, e o Presidente da Funasa não tem governança sobre o que acontece, sobre o que é implantado”. Essa força política das indicações nas Superintendências, e as suas relativas independências em relação à Brasília, foi ressaltada em reportagem de Fernando Rodrigues (2015, p. [1]):

Um superintendente estadual da Funasa possui grande autonomia para “fazer política”, como costumam dizer os deputados. Isto é, ele pode facilitar (ou dificultar) a vida de prefeitos e de governadores a mando de quem o indicou para o cargo. Pode também viabilizar obras e investimentos que alavancam a popularidade de prefeitos, deputados estaduais, vereadores e congressistas. Vêm daí os dividendos eleitorais para quem indica.

Outro elemento complicador para a governança da Funasa é a forma de financiamento de suas atividades. Além de recursos orçamentários próprios, a Funasa recebe anualmente uma considerável quantia de verbas oriundas de emendas parlamentares (individuais, de bancadas e de partidos) para repasses a municípios. As emendas são um importante instrumento de poder político nas bases eleitorais para senadores, deputados e partidos. Também, frequentemente, tais verbas resultam em aplicações irregulares e consequentes ações dos órgãos de controle.

Este grande e descentralizado orçamento, alvo de interesses políticos e com baixos controles internos, fez a Funasa, no decorrer dos anos, acumular um passivo expressivo de obras não executadas, desvios de recursos, prestações de contas rejeitadas ou ausências de prestação de contas. Frente a este contexto, a autarquia sempre esteve “na mira” dos órgãos de controle, que passaram a adotar, nos últimos anos, maior rigor na análise de suas contas e ações executadas.

4.2 O TCU e a Implementação da Política de Governança na Funasa

Um fato de relevância na implementação da política de governança pública na Funasa foram os trabalhos que o TCU realizou na entidade sobre o tema, principalmente a partir de

²⁶ A título de exemplo, confira Campos (2017).

2017. Em meados daquele ano houve um esforço interno do TCU de divisão de trabalhos e, como resultado dessa divisão, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT) foi escolhida para elaborar uma estratégia de atuação específica na Funasa, buscando acompanhar a evolução de seu desempenho institucional.

Os trabalhos do TCU e da Secex-MT, todavia, não se limitaram somente a uma auditoria “tradicional” sobre a governança na instituição. Frente à envergadura institucional da autarquia, sua representação em todos os estados, o considerável volume de recursos à sua disposição, assim como os destacados problemas que se observavam na entidade, o Tribunal buscou inovar para uma estratégia distinta da mera análise de obras²⁷. Foi elaborada uma “proposta piloto” para auxiliar a Funasa na implementação de processos de governança para um horizonte temporal de quatro anos e, possivelmente, servir de modelo para outras intervenções semelhantes.

O TCU realizou dois trabalhos na Funasa durante o período: o primeiro, uma auditoria para avaliar a estratégia de atuação da Funasa e o seu plano anual de implementação da estratégia, avaliando se esse plano seria capaz de cumprir as metas do Plansab e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O segundo trabalho, por sua vez, foi um acompanhamento da implementação e dos trabalhos do CGRC da Funasa.

No curso das suas atividades, o TCU promoveu uma série de *workshops* e atividades de capacitação com o objetivo de treinar o corpo técnico e aprimorar o desempenho dos servidores da Funasa²⁸, considerando a estratégia definida pela alta administração da autarquia e com ela pactuada em um cronograma específico. A expectativa do TCU era conseguir uma mudança na Funasa de longo prazo, cobrando da alta administração resultados, medidos através de indicadores de desempenho e melhorias institucionais. O projeto da Secex-MT contou também com o apoio da CGU, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS em atividades pontuais de capacitação.

²⁷ No Relatório de Fiscalização TC 010.656/2018-9, Fiscalização nº 26/2018, o TCU também aponta como motivador a existência de “[...] riscos verificados em um estudo do IPEA de que as metas do Plansab não seriam alcançadas até 2030, devido aos baixos investimentos no país em saneamento; a oportunidade de avaliar se os dados apontados no referido estudo sugeririam a incapacidade da estratégia da Funasa em viabilizar os resultados pretendidos; a alta materialidade do orçamento destinado à instituição; bem como a relevância da entidade para o saneamento urbano de municípios até 50 mil habitantes e para o saneamento rural” (BRASIL, 2018g, item 2).

²⁸ Foram realizados três *workshops* pelo TCU na Funasa: O primeiro, em setembro de 2017, tratou acerca das ações estratégicas e indicadores da Funasa; o segundo, em outubro do mesmo ano, contou com a presença do Ministro Augusto Nardes, e teve como objeto os Referenciais e normativos sobre governança e formas de financiamento para o saneamento; o terceiro workshop abordou o tema: “Contas, controles internos e gestão de riscos”, com a apresentação de modelos de contas, gestão de riscos e integridade. Também foi organizada em 2018 uma palestra do TCU sobre o Orange Book (modelo de gestão de riscos do Reino Unido).

Cabe destacarmos que o TCU possuía um acordo de cooperação com o Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) por intermédio da agência de cooperação alemã *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, firmado em outubro de 2016. O objetivo do acordo era implementar um projeto de Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental, o que permitiu ao Tribunal realizar fiscalizações com o aporte de recursos financeiros da GIZ. Especificamente nos trabalhos realizados na Funasa, foi negociada com a GIZ o oferecimento de subsídios técnicos à atuação da equipe de fiscalização do TCU, tendo sido contratada no Brasil a empresa de consultoria Incibra²⁹.

A Incibra/GIZ entregou dois produtos como resultado de seus trabalhos na Funasa: O primeiro foi uma pesquisa de experiências internacionais e *benchmarks* em saneamento ambiental para municípios com menos de 50 mil habitantes. O objetivo desse estudo foi realizar um levantamento de boas práticas e possíveis indicadores de desempenho apropriados para uma instituição semelhante à Funasa. O segundo produto foi um levantamento sobre a experiência internacional em planejamento estratégico, governança, gestão de riscos e controles internos em instituições de saneamento ambiental. O TCU buscou, nesse segundo produto, apresentar possíveis modelos de governança apropriados para um órgão semelhante à Funasa. Os produtos das consultorias foram entregues em junho e setembro de 2018, respectivamente, tanto para o TCU como para a Funasa.

Além das sugestões de indicadores, experiências e modelos internacionais em saneamento, a consultoria contratada apresentou em suas conclusões dois possíveis cenários para a Funasa: a sua extinção (Cenário 1, pág. 187) ou sua reformulação, com transferência de determinadas áreas para outros órgãos (Cenário 2, pág. 189)³⁰. Sobre essa questão, os entrevistados A3, B1 e B5 relataram que houve um desacordo entre a diretoria e os servidores da Funasa em relação aos apontamentos apresentados pela consultoria, no sentido da exorbitância dela, e do próprio TCU, em relação aos seus objetivos. O entrevistado A3, assim respondeu quando questionado acerca do trabalho do TCU na Funasa:

Eu acho que houve uma certa exorbitância. Se era interesse por parte do Tribunal de Contas da União nos apoiar no sentido da realização de um grande diagnóstico e, fazendo isso, oferecesse o serviço da GIZ, que já estava contratada por eles, eu tenho certeza absoluta que, primeiro, nós teríamos um diagnóstico muito mais rico e menos tendencioso. O relatório da GIZ, em determinado ponto sugere a extinção da Funasa. [...] Mas eu não sei se isso é função do TCU, inclusive. Então isso nos causou um pouco de desconforto.

²⁹ <http://www.incibra.com.br/projetos/nacional/planejamento-estrategico-governana-controles-internos-e-gesto-de-riscos>

³⁰ Cf. INCIBRA, 2018.

Até porque nós abrimos, escancaramos as portas. Nós compreendemos aquele movimento como um exercício proposto pelo TCU. Um exercício inovador. E que aquilo depois se replicaria em outros órgãos da Esplanada. Mas não se limitou a isso. [...] Então, francamente, eu não compreendi aquele movimento. Eu acho que houve uma exorbitância no que se refere às competências da Corte.

Os resultados da consultoria contratada fundamentaram acórdãos posteriores do TCU, propondo um conjunto de reformulações da entidade auditada. Como afirmou o entrevistado B5: “A gente percebia claramente que o TCU tinha essa visão no sentido de que, ou a instituição tomava um rumo, que seria um rumo melhor em termos de resultado, ou senão a instituição não ia ter como se manter de pé”. Em sequência dos trabalhos da consultoria, o TCU apresentou diversos outros acórdãos analisando a parte de convênios, o planejamento estratégico, os critérios de seleção e de descentralização utilizados, e, inclusive, a capacidade operacional da Funasa³¹.

Quais os resultados práticos dessa iniciativa piloto do TCU junto à Funasa, com tantos esforços dispendidos, tanto por parte do Tribunal quanto da Funasa e das entidades parceiras? Objetivamente, os trabalhos da Corte de Contas capacitaram servidores da autarquia sobre alguns temas de relevância para a governança da instituição, assim como catalisaram a criação de um conjunto de instrumentos, instâncias e práticas pela alta administração nos anos seguintes, como detalharemos na seção a seguir. À primeira vista, foi um passo inicial importante para tentar sensibilizar a alta direção da autarquia acerca da importância do assunto, tal como apontou o entrevistado A1:

A gente percebe que desde quando houve essas críticas do TCU, e essa mudança interna, houve uma melhoria em termos de atenção dos membros, de conhecimento das informações [...] houve um pouco mais de conscientização e isso foi se propagando ao longo do tempo.

Entretanto, alguns dos entrevistados (B4 e A4) pontuaram que a Funasa, em termos globais, obteve somente pequenos incrementos e não conseguiu implementar de forma totalmente adequada alguns dos instrumentos planejados. Segundo o entrevistado B4 houve um ganho administrativo, especialmente na área de planejamento, despertando a necessidade para o tema e auxiliando tecnicamente alguns servidores da área na criação dessas ferramentas. Mas e o restante da organização? A internalização desses instrumentos e seus potenciais benefícios,

³¹ Somente para citar alguns, podemos indicar o Acórdão 2781/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (BRASIL, 2018h); Acórdão 705/2019 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (BRASIL, 2019c); Acórdão 2098/2020 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (BRASIL, 2020e); Acórdão 613/2021 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (BRASIL, 2021d).

ainda é uma questão em aberto, a ser analisada nesta pesquisa a partir dos elementos de seu plano, do ambiente de implementação e do ponto de vista de seus atores.

4.3 O Plano: Como a Política de Governança Pública foi internalizada na Funasa?

Segundo Lima e D’Ascenzi (2013), o plano é um ponto de partida que norteia a implementação, sendo interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Apesar de ele dispor acerca dos objetivos da política, a “intenção” de seus formuladores, de prever os atores principais ou até as formas de monitoramento e avaliação, “[...] os planos existem apenas como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas”, como afirmam Lima e D’Ascenzi (2013, p. 5).

Ainda que reconheçamos iniciativas pretéritas, um dos marcos legais mais relevantes em relação à política de governança pública no Brasil, como visto, encontra-se no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) e, em grande parte, nos documentos que detalham alguns dos seus aspectos centrais, tal como o Guia da Política de Governança e o Referencial Básico de Governança. Aos órgãos, segundo o Guia (BRASIL, 2018a) caberia a tarefa de internalizar e adaptar às suas realidades o disposto na legislação citada e observar as práticas sugeridas nos referidos documentos.

Segundo o levantamento documental, verificamos que a Funasa tem buscado implementar uma série de instrumentos relacionados à governança, principalmente após os trabalhos do TCU na entidade em 2017 nos e anos seguintes. Todavia, quais as características e o conteúdo dos instrumentos por ela implementada? Elaboramos o Quadro 3 a seguir, resumindo os principais instrumentos e práticas de governança produzidos pela Funasa e apontando em que medida eles refletem dispositivos do Decreto nº 9.203/2017, do Referencial Básico de Governança Organizacional, e do Guia da Política de Governança Pública.

Quadro 3 - Principais instrumentos e práticas de governança da Funasa e previsão nos referenciais da política

Instrumentos e práticas de governança adotados pela Funasa	Regulamentação na Funasa	Previsão no Decreto nº 9.203/2017 ³²	Previsão no Referencial Básico de Governança Organizacional e no Guia da Política de Governança Pública ³³
Comitê de Governança, Riscos e Controles	Portaria nº 1.179/2017, alterada pelas Portarias nº 1.103/2018 e 5.181/2018.	Art. 15-A	Referencial – Sim (pág. 59)
Subcomitê de Governança, Riscos e Controles	Portaria nº 5.182, de 22 de agosto de 2018.	Sem previsão	Referencial – Não Guia – Menção à boa prática adotada no MDIC (pág. 70)
Planejamento estratégico, Plano Estratégico, Planos Diretores e Planos Operacionais	Planejamento Estratégico do órgão para o horizonte 2018-2023, tornado público pela Portaria nº 7.553, de 14/12/2018. A criação formal somente se materializaria durante o exercício de 2020, com o desdobramento do Planejamento Institucional 2018-2023, por meio do desenvolvimento dos Planos Diretores (PD) e dos Planos Operacionais (PO), os quais passam a ser monitorados e avaliados somente a partir de 2021.	Menções no art. 5º, II, e no art. 17, II, como parte do mecanismo de estratégia	Referencial – Sim (pág. 59, 70 e 71) Guia – Sim (pág. 46 e seg. e pág. 69 e outras referências, como um desdobramento do mecanismo de estratégia)
Gestão de Projetos	Manual de Gestão de Projetos (MGP-Funasa) aprovado pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos de Gestão – CGRC em 16.04.2019.	Sem previsão	Referencial – Sim (pág. 175, referindo-se a projetos de tecnologia da informação - TI) Guia – Não

Continua...

³² Pesquisa realizada através de busca simples (ferramenta “localizar”) no texto Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) buscando pela palavra, expressão ou respectivos sinônimos, referidos na coluna “Instrumentos e práticas de governança adotados pela Funasa”.

³³ Pesquisa realizada através de busca simples (ferramenta “localizar”) no texto dos documentos citados (BRASIL, 2020a, 2018a) buscando pela palavra, expressão ou respectivos sinônimos, referidos na coluna “Instrumentos e práticas de governança adotados pela Funasa”

Continuação....			
Indicadores e metas institucionais	Portaria nº 7.553, de 14 de dezembro de 2018	Sem previsão	Referencial – Sim (pág. 79 e seguintes, como desdobramentos da estratégia da organização e o monitoramento do desempenho) Guia – Sim (pág. 30)
Política de Gestão de Riscos	Portaria nº 5180, de 22 de agosto de 2018	Arts. 17 e 19, III	Referencial – Sim (pág. 71 e seg.) Guia – Sim (pág. 43 e outras menções esporádicas no texto)
Programa de Integridade	Portaria nº 7.682, de 21 de dezembro de 2018 e Portaria nº 2.654, de 27 de março de 2019	Art. 19, inciso II	Referencial – Sim (pág. 62) Guia – Sim (pág. 75 e seg.)
Corregedoria	Portaria nº 6.166, de 30 de dezembro de 2020	Sem previsão	Referencial – Sim (pág. 95) Guia – Não (somente é mencionada a função de correção dentro dos programas de integridade)
Relatório de Gestão	Relatórios de Gestão Funasa 2018, 2019 e 2020	Sem previsão	Referencial – Sim (pág. 86) Guia – Não (somente é mencionada a função de correção dentro dos programas de integridade)
Auditoria Interna	Portaria nº 2.287, de 07 de maio de 2021	Art. 18	Referencial – Sim (págs. 75, 88, 101 e menção como instância interna de apoio à governança) Guia – Sim (pág. 73)
Comissão de Ética	Portaria nº 149, de 16 de fevereiro de 2006	Sem previsão	Referencial – Sim (menção na pág. 216, relacionando-se à prática 1.2 – “promover a integridade”) Guia – Não (somente é feita menção aos códigos de ética)
Ouvidoria	Portaria nº 2.785, de 1º de abril de 2019	Sem previsão	Referencial – Sim (pág. 90 e menção como instância interna de apoio à governança) Guia – Sim (Pág. 52 e como função dentro dos programas de integridade)

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que todos os instrumentos e práticas adotadas pela Funasa possuem alguma previsão seja no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), no Referencial de Governança (BRASIL, 2020a) ou no Guia de Implementação (BRASIL, 2018a). Formalmente, o órgão

apresentou um conjunto de normativos relativamente à governança, um “plano”, ainda que inicialmente formulado. Para a análise deste plano, apresentaremos, de forma resumida, alguns elementos acerca da implementação dos seus principais instrumentos, de acordo com o levantamento documental e as entrevistas realizadas.

4.3.1 Análise dos principais instrumentos do plano

Observamos que, no curso da implementação do plano, os gestores da Funasa tiveram oportunidades de internalizar e calibrar os instrumentos de governança, dispostos na legislação e manuais técnicos, ainda que inicialmente recomendados sob imposição do órgão de controle externo. Calibrações, segundo Capano e Howlett (2020), são as ações e decisões contextuais por meio das quais os formuladores de políticas ajustam a configuração real dos instrumentos em relação aos alvos de interesses. Como apresentaremos a seguir, observamos que alguns desses instrumentos foram calibrados à realidade da entidade de um modo mais precipitado, outros ajustados de forma mais flexível, enquanto há também instrumentos formalmente criados, mas ainda não implementados na prática.

Na Funasa o respectivo **Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)** é constituído pelo seu Presidente, que o preside, pelo Diretor-Executivo, Diretores dos Departamentos, Procurador-Chefe, Auditor-Chefe e Chefe de Gabinete, no total oito integrantes. O CGRC conta ainda com o apoio de um Subcomitê de Governança, Riscos e Controles (SubGRC) como braço operacional para seu apoio e assessoria, composto por 15 membros, indicados pelos titulares dos órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente, dos órgãos específicos singulares e dos órgãos seccionais.

Um dos trabalhos de maior destaque no trabalho piloto do TCU na Funasa foi o acompanhamento das reuniões e demais atividades do CGRC. Para esse mister, os auditores da Corte de Contas acompanharam presencialmente as reuniões do CGRC com a finalidade de avaliar o cumprimento de suas atividades finalísticas. Uma das primeiras constatações à época, e que se seguiu em acórdãos posteriores, foi a sua baixa efetividade. Mesmo tendo se reunido pela primeira vez seis meses após sua criação, as reuniões do CGRC foram, durante muito tempo, conduzidas tão somente “proforma”, conforme apontado pelo entrevistado B3, sem a presença do Presidente, ou com sua participação parcial, em quase todas as reuniões. Segundo o entrevistado, elas foram realizadas tão somente “pra mostrar para o TCU que nós estávamos fazendo”. Entretanto, vários entrevistados (A1, B1, B3, B4) afirmaram que, atualmente, as reuniões do CGRC estão ocorrendo de forma mais efetiva, com participação mais ativa do

Presidente.

O entrevistado B1 afirmou que, mesmo com uma participação mais ativa da alta direção da entidade, muitas das deliberações do CGRC ainda são decisões pontuais, voltadas à problemas de gestão da Funasa, que, ainda que possuam algum impacto nos processos de governança e de riscos, não possuem o condão de avaliar, como um todo, os macroprocessos da autarquia. Esse entendimento foi o mesmo apresentado pelo TCU no Acórdão nº 613/2021 – Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes:

A criação do CGRC [...] não aproveita as possibilidades relacionais entre os múltiplos atores capitais para o funcionamento eficiente da Funasa, porquanto sua natureza continua sendo estritamente de órgão interno e subalterno, composto pelo mesmo corpo de dirigentes e alheio a temas referentes a estabelecimento de diretivas estratégicas e atingimento de resultados. [...] Depois de dois anos de sua criação, o CGRC tratou apenas de temas relativos a processos internos, sem nenhuma preocupação com a estratégia operacional da instituição ou com os resultados que ela deveria entregar para o seu público-alvo (agente-principal, apenas para manter a linguagem utilizada no tema governança). (BRASIL, 2021d).

A composição atual do CGRC da Funasa ainda carece de contemplar distintas visões acerca dos trabalhos da entidade, no sentido de trazer uma contextualização externa aos processos decisórios da alta direção, ou uma visão diferente de um membro supervisor (tal como o Ministério da Saúde), ou de uma outra entidade, governamental ou não, que execute políticas semelhantes ou complementares. Esse ponto foi abordado por alguns dos entrevistados acerca da composição atual do CGRC que, por exemplo, destacam ainda não haver a presença de representantes das Suests no colegiado³⁴. Como o entrevistado B1 afirmou, diversas políticas públicas da Funasa demandam uma governança em rede, tal como o Programa Saneamento Brasil Rural (PSBR), trazendo em sua concepção uma maior proximidade em relação à sociedade e outros órgãos e entidades envolvidos com a política³⁵.

Quanto ao **Planejamento Estratégico, Planos Operacionais e Indicadores**, destaca-se o documento “Planejamento Institucional 2018-2023” (FUNASA, 2020a), que apresenta o **Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia e o Plano Estratégico** da Funasa e consolida o seu Mapa Estratégico, contendo os referenciais estratégicos (Missão, Visão e

³⁴ Segundo os entrevistados A1 e A2, a composição do CGRC estaria sendo atualizada para incluir um representante das Suests, eleito entre os Superintendentes. Ademais, cogitou-se a possibilidade de convidar membros do Ministério da Saúde para o CGRC da Funasa.

³⁵ O PSBR possui como objetivo promover o desenvolvimento de ações de saneamento básico em áreas rurais. A matriz conceitual do Programa é composta pela integração das ações de saneamento rural, com a participação de diversos órgãos federais, estaduais e municipais, além de instituições da sociedade civil organizada, consolidada em um arranjo instituído a partir de fóruns de gestão (FUNASA, 2017).

Valores), as referências normativas de atuação e os Objetivos Estratégicos (OE) da Fundação, agrupados em quatro perspectivas: Resultado e Sociedade; Processos-Chave; Aprendizagem e Crescimento; e Orçamento e Logística. Até sua publicação, segundo o entrevistado A4, a Funasa não possuía um planejamento estratégico robusto.

Alguns dos entrevistados (B1, C3 e C7) consideraram importante a instituição possuir um planejamento dessa natureza. Esse trabalho, segundo o entrevistado B1, foi fundamental para a autarquia se enxergar e visualizar algumas políticas que não seriam a razão de ser da Funasa, como a parte de educação em saúde ambiental. A mera existência de um planejamento de ação centralizada é apontada como positiva, conforme o entrevistado C7:

De uma forma genérica, é óbvio que ter um plano de ação, um planejamento de ação, estabelecido a nível central, é, sem dúvida alguma, um auxílio muito grande pra gente que tá aqui na ponta. A gente cria um norte. A gente passa a ter um norte. E aí você fica trabalhando ali dentro daquele norte estabelecido.

Por outro lado, sob o ponto de vista dos Planos Operacionais, alguns entrevistados, como B3 e C2, os criticaram, no sentido de que seriam desvinculados do cotidiano das Suests, servindo somente como uma tarefa de preenchimento adicional. Ademais, outros entrevistados manifestaram desconhecimento sobre a origem e a utilidade prática da ferramenta.

A Funasa buscou construir **Indicadores de Resultado e Impacto e Metas Institucionais** a partir dos planos táticos e operacionais ao longo dos exercícios de 2018-2020. A formulação desses indicadores e metas para os planos operacionais, segundo o entrevistado C6, ficou “muito aberto” para as Superintendências, no sentido de que cada Superintendência elaborou os indicadores que ela achava que eram os ideais, sem uma diretriz do órgão central.

Em relação aos indicadores e os planos operacionais, as opiniões dos entrevistados acerca do instrumento se dividem entre visões positivas e negativas. Apresentando uma visão mais otimista, os entrevistados C3 e C6 reconhecem a importância dos instrumentos, mas consideram que a Funasa ainda estaria “engatinhando” no processo e necessitaria de aperfeiçoamentos. Assim se manifestou o entrevistado C3:

Não consigo ver com tanta facilidade qual é o “link” entre isso daí e o que eu vou fazer no dia a dia. [...] Como é um processo que está em andamento, eu acredito que a gente ainda tenha o que avançar em relação a quais indicadores utilizar [...] mas, até uma crítica construtiva, esses indicadores precisam ser aperfeiçoados. Foi um grande avanço a gente ter esses planos operacionais, depois desse período todo sem ter uma diretriz, mas aí precisa avançar em relação ao conteúdo, ao tipo de indicadores que estão sendo propostos. [...] Eu não sei até que ponto uma consultoria, contratada pelo TCU, sugere várias

coisas pra Funasa e também vários indicadores recomendados. Eu não sei até que ponto foi feito o “link” entre esses indicadores recomendados pelo TCU e o que a gente tem hoje nos nossos planos operacionais. A gente aqui da Superintendência tem sinalizado a necessidade de aperfeiçoar esses indicadores porque tem uma indicação muito grande de indicadores de esforço. E fica um pouquinho complicado fazer o desdobramento depois entre o corpo técnico. Mas eu acho normal acontecer isso daí, pra uma instituição que ficou um período sem ter nada, nenhuma diretriz, é normal ter isso e ir aperfeiçoando.

Os entrevistados C1, C2 e C8, por sua vez, manifestaram uma visão mais negativa do processo, não somente desconhecendo os indicadores utilizados pela Funasa, mas também por considerarem o monitoramento meramente formal, desvinculado da realidade das Suests, e não servindo para realmente aferir os esforços realizados.

A partir do seu Planejamento Estratégico, a Funasa buscou adotar um **modelo de gestão de projetos**, buscando o planejamento e controle das atividades, prazos e recursos dos projetos, de forma a viabilizar os resultados desejados. O modelo foi desenvolvido através de uma parceria técnica com a Fundação Instituto de Administração - FIA, com base no *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), o qual envolvia a comunicação dos progressos, riscos, impedimentos e desvios relativos ao planejamento às partes interessadas. O modelo de gestão de projetos na Funasa foi sistematizado em um Manual de Gestão de Projetos (MGP-Funasa). O resultado, entretanto, ainda não foi plenamente implantado nos processos do órgão, teria sido considerado bem mais robusto do que a Funasa poderia implementar, segundo o entrevistado A1.

No que se refere à **Política de Gestão de Riscos**, ela foi aprovada pela instituição em agosto de 2018, mas, até o momento, não foi estabelecido um órgão interno responsável por essa tarefa na entidade e os procedimentos internos para sua efetivação ainda não foram implementados. O entrevistado C6 falou que chegou a haver uma criação dos comitês de riscos, mas que o restante do instrumento somente “ficou no papel”. Este entendimento também foi o mesmo apresentado pelo TCU por ocasião do Acórdão nº 613/2021 – Plenário, Relator: Min. Augusto Nardes (BRASIL, 2021d, item 3.2).

Compartilhando da mesma sina da política de gestão de riscos, apesar de a Funasa possuir um **Programa de Integridade**, formalmente aprovado pela alta direção desde o final de 2018 (Programa Funasa +Íntegra), não foi realizada uma ampla divulgação do documento e de suas ações ao corpo técnico até o momento. Segundo os relatos colhidos, o Programa de Integridade parece existir só “no papel”. Nesse sentido, os entrevistados C2, C4, C5 e C6 afirmaram que não tomaram conhecimento da existência do documento ou acerca dele somente tiveram um

conhecimento superficial.

Destaca-se, por fim, que mesmo em uma entidade com tantos anos de existência, até recentemente inexistiam **regulamentações específicas relativas para as áreas de Ouvidoria, Corregedoria e Auditoria Interna**, tendo sido aprovadas, respectivamente, somente em 2019, 2020 e 2021.

Passaremos, a seguir, para análise do ambiente da Funasa e de algumas características institucionais que, eventualmente, conformam a implementação de seu plano da política de governança.

4.4 O Aparato Administrativo: Qual é o Ambiente Político-Administrativo da Funasa?

O aparato administrativo, segundo Lima e D’Ascenzi (2013), compreende fatores como a disponibilidade e a qualidade dos recursos humanos e materiais, a estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais) e o fluxo e a disponibilização de informações que influenciam a forma como se dará a apropriação e a implementação do plano nos espaços locais. A importância da análise do contexto organizacional também é destacada no estudo de Tavares (2019, p. 30):

O contexto organizacional possui grande relevância para os instrumentos, pois as organizações possuem tradições e valores próprios, que se mostram por meio de sua missão e de sua memória institucional e que moldam o curso de suas intervenções em um espaço político próprio, limitando, inclusive, a margem de manobra dos atores que participam do processo de elaboração de políticas públicas. O contexto organizacional cria, desse modo, uma predisposição em direção a algumas escolhas em detrimento de outras.

No caso estudado, buscamos no material coletado elementos que pudessem caracterizar o aparato político-administrativo em que os instrumentos de governança pública são implementados na Funasa, assim como eventuais dificuldades ou outras particularidades da organização que possam constranger os seus atores ou os incentivar a determinados comportamentos.

De forma resumida, categorizamos no Quadro 4 os principais elementos do ambiente organizacional, destacados pelos entrevistados, e analisados a seguir.

Quadro 4 - Elementos do ambiente político-administrativo da Funasa

Categorias	Entrevistados que citaram
------------	---------------------------

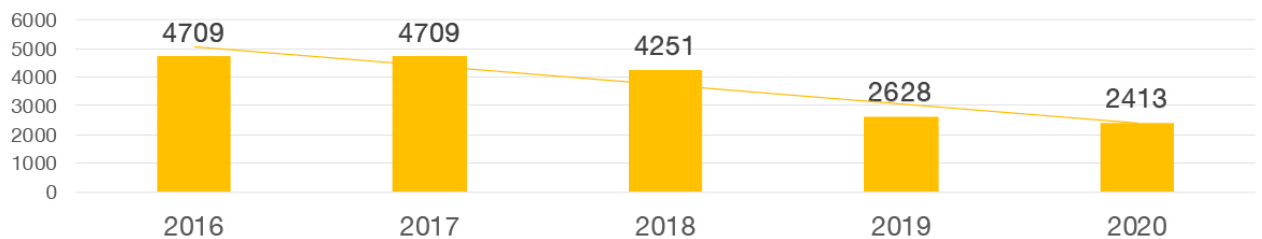
Quantidade insuficiente de servidores	A1, A4, B1, B3, B4, B5, C1, C2, C5, C6, C7
Baixa qualificação técnica dos servidores	B4, C7, C8
Dificuldades operacionais e administrativas diversas	A4, C5, C8
Interferências políticas	A4, B3, B4, B5, C2, C6
Reduzida ingerência sobre seu orçamento	A4, B3, B4, C2, C6, C8
Instabilidade da alta gestão	A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5, C2, C3, C5, C6
Baixa participação das Suests nas discussões sobre governança	B4, C4, C8

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1 Análise do ambiente político-administrativo

Quase a unanimidade dos entrevistados referiu-se a uma **quantidade insuficiente de servidores** para o desenvolvimento das atividades da Funasa, tanto na Presidência quanto nas Superintendências, o que é verificável nos dados apresentados no Gráfico 1 a seguir:

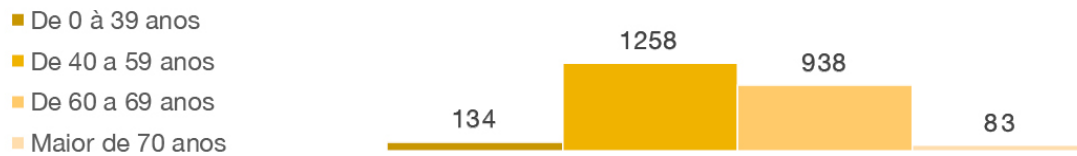
Gráfico 1 - Evolução do quadro de pessoal da Funasa (2016 a 2020)



Fonte: SIAPE-DW (FUNASA, 2020b).

Nota-se que, em apenas quatro anos, o número de servidores da autarquia foi reduzido praticamente à metade, com um conseqüente impacto na condução das atividades. Ademais, segundo o entrevistado B1, quase 85% do quadro terá condição de solicitar aposentadoria em dois anos. A questão da idade avançada dos servidores na autarquia também pode ser visualizada no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Distribuição da força de trabalho por faixa etária na Funasa (2020)



Fonte: SIAPE-DW (FUNASA, 2020b).

Além da atual carência de pessoal, aliada à expectativa de muitas aposentadorias em alguns anos, a **baixa qualificação técnica dos servidores** também foi apontada por alguns dos entrevistados como uma fragilidade do ambiente político-administrativo que pode impactar na sua governança e na entrega de seus resultados. Esse entendimento se coaduna com o disposto no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), ao citar que os servidores públicos são um dos maiores recursos de um governo, mas precisam ser capacitados para suas tarefas, assim como recompensados de forma adequada e supervisionados. Uma boa governança requer, segundo o Guia, formação e constante treinamento do quadro funcional, assim como servidores motivados para atuar no serviço público. Nesse sentido, o entrevistado B4 afirmou:

O servidor da autarquia já está envelhecido, desatualizado em relação a esse tema, porque esse tema no Brasil não é um tema antigo, é um tema que ele está em franco desenvolvimento e aprimoramento. Desde o início do governo Lula que isso ganhou peso diferenciado, com a criação da CGU, e o TCU sendo fortalecido, mas é pouco tempo, se você for pensar. E a autarquia não cresceu nesse sentido, ela não foi acompanhando esse movimento.

As necessidades de capacitação do corpo técnico da Funasa, além de assuntos ligados às suas atividades finalísticas, também devem perpassar o aprimoramento de habilidades como a construção e monitoramento de indicadores, formas de avaliação de riscos, modernização de processos etc. O entrevistado A4 assim resumiu tais necessidades:

Para que eu consiga que a Funasa entregue resultado eu preciso primeiro dotar a Funasa de capacidade técnica para entregar resultado. [...] Significa que tem que ser capaz de medir resultado, ela tem que ser capaz de avaliar risco, ela tem que ter processos que são apropriados etc. Ela tem que ter uma estrutura de governança que está ali monitorando e acompanhando resultados e dando respostas apropriadas.

Além da necessidade de qualificação técnica de seus servidores, a Funasa também possui **dificuldades operacionais e administrativas diversas**, apontadas por alguns entrevistados. Os processos administrativos da autarquia, principalmente relativos aos convênios que o órgão

gerencia, carecem de maior celeridade e efetividade, tal como apontou o entrevistado B1:

Desde quando ela [Funasa] foi criada, poucas alterações ocorreram, ela não se modernizou. Ela carece de mão-de-obra, ela carece de processos menos burocráticos. Hoje uma celebração de convênio é um dos processos mais morosos que se tem hoje na administração pública, desde a sua seleção até a sua prestação de contas. Se você pegar 10 convênios celebrados, uma média de 6 a 7 não vão ter execução. Ou vão ser obra paralisada ou vão virar TCE. Então o retorno da política é pouco. Tem até um acórdão do TCU que fala justamente que “pra Funasa entregar 1 milhão em obras ela gasta 3”.

Ainda acerca dos processos de convênios na Funasa, o entrevistado C5 apontou a necessidade de uma maior padronização de procedimentos e orientações pelo órgão central, tal como a liberação de parcelas de obras e outras demandas, que acabam sendo resolvidas pontualmente por cada Suest:

Eu acho que a Funasa não tem um procedimento. Então hoje a gente está um pouco sem orientação da Presidência. “Como é que faz a liberação de uma parcela de uma obra?” A gente não tem nenhum procedimento. Então a gente vai se resolvendo com o convênio, o convênio pede isso, pede aquilo, a gente não sabe se é para fazer. [...]. Não existe procedimento e orientação da Presidência, uma coisa única, para todas as Suests, cada um resolve do seu jeito.

Outra dificuldade operacional apontada é a necessidade de modernização dos sistemas de informação da instituição. As informações das obras e dos convênios acompanhados pela Funasa, muitas vezes, se encontram de forma repetida, em sistemas distintos, o que dificulta o monitoramento e o controle dos recursos repassados. O entrevistado C5 foi um dos que apontou esta dificuldade:

Para você analisar um projeto ou acompanhar uma obra você tem que usar o SIGA, o SEI, a Plataforma +Brasil. Tudo tem que ser colocado num sistema e no outro. A Funasa hoje tem poucas pessoas e não consegue simplificar o nosso trabalho. Nosso trabalho é duplicado. Você tem que incluir o relatório de visita no SIGA e na Plataforma +Brasil. Acho que a Funasa deveria se preocupar com isso: simplificar.

Pelas entrevistas realizadas, também observamos, no ambiente administrativo da instituição, referências a demasiadas **interferências políticas** que pairam sobre o órgão, em diversos níveis, que perpassam, inclusive, decisões administrativas fundamentais para a governança da instituição, tais como a nomeação de Diretores e de Superintendentes

Estaduais³⁶.

O poder do Presidente da Funasa para tais nomeações seria limitado, a depender da força do partido que o indica, como apontou o entrevistado B4. O entrevistado A3 chegou a afirmar que 80% ou mais dos postos de comando na Funasa são ocupados por indicação política, assim como todas as nomeações de Superintendentes em Suests, sem exceção. Essas interferências possuem um impacto direto na governança da instituição, como apontou o entrevistado B4:

A ingerência política na autarquia impacta muito na gestão. Porque você tem ingerência política desde a nomeação do Presidente até dos Superintendentes. Essa ingerência, da maneira que ela é feita, um partido fica com o cargo X, que é o Presidente, outro partido com a Diretoria de Administração, outro partido com a diretoria técnica. Então você tem partidos distintos, com ideologias distintas, nomeando pessoas dentro do mesmo órgão. Aí não tem convergência de ideias, atrapalha muito na hora de implementar especialmente assuntos ligados à integridade e governança. Gera mais um interesse pessoal que institucional.

Por outro lado, no curso de algumas das entrevistas realizadas (B2, C2, C5 e C8) observamos uma visão neutra acerca das interferências políticas na Funasa, sendo vistas como algo “inerente” aos trabalhos de órgãos como a Funasa. Nesse sentido, afirmou o entrevistado C2:

Na realidade a gente se acostumou a trabalhar com a gestão do Superintendente ser sempre uma gestão política [...]. Eles [Superintendentes] têm uma vinculação de partido, eles têm uma ligação político-partidária, mas no nível da Superintendência isso não incomoda muito não. Às vezes existe uma vinculação com deputado federal, ele tem algumas emendas específicas pra uma determinada região, pede pra gente dar uma olhada, uma priorizada, mas isso não vejo como problema não.

O entrevistado B2 também manifestou essa visão neutra:

Essa interferência política tem em todo lugar. O deputado, senador, vereador, vai lá pra tentar angariar, captar, recursos pra área dele, fazer a praça dele. Então a questão maior que eu entendo é essa rotatividade muito grande, falta de definição do que é que a Funasa tem que fazer, questão de estabelecer prioridades. E as interferências políticas elas existem em qualquer órgão, agora o Presidente tem que ter as suas pautas.

³⁶ Conforme prevê o art. 3º do Estatuto da Funasa (BRASIL, 2016c, Anexo I), o Presidente da autarquia não possui autonomia para nomear estes cargos, sendo o Presidente e seus quatro Diretores nomeados por indicação do Ministro de Estado da Saúde. Segundo o art. 4º do Decreto 9.794/2019 (BRASIL, 2019d), foi delegada competência ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República para nomear e exonerar os ocupantes de cargo em comissão, assim como designar e dispensar os ocupantes de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional quando se tratar de cargo ou função de nível equivalente a 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.

Uma questão central para compreendermos as demasiadas interferências políticas que a Funasa enfrenta são as suas formas de financiamento, muitas vezes direcionadas por receitas de emendas parlamentares de execução obrigatória e de convênios com municípios para a realização de obras e demais atividades relacionadas ao saneamento, resultando em **reduzida ingerência sobre seu orçamento**.

Somente no ano de 2020, no que se refere às emendas parlamentares (RP 6, individuais, e RP 7, de bancada), foram executados R\$ 69,7 milhões. Já as emendas de relatoria (RP 9) representaram a maior fatia do orçamento de 2020 - a soma chegou ao valor de R\$ 396,3 milhões de dotação aprovada ao final do exercício. A quantia é equivalente a 53% do volume orçamentário da entidade, excetuando gastos com pessoal e encargos³⁷. O entrevistado A3 discorreu sobre a grande porcentagem de verbas destinadas por emendas ao orçamento da Funasa e sua relação com os processos decisórios destinados ao CGRC:

Como é que você pode imaginar um órgão como a Funasa, que trabalha com fomento ao saneamento básico e à saúde ambiental, e esse fomento se dá por transferência de recursos a estados e municípios, se não temos controle nem de dez por cento do orçamento? Noventa por cento é emenda. Então você tá fazendo governança, controle e risco do que exatamente? [...] Quanto maior a discricionariedade do seu orçamento, sobretudo para as despesas de capital, de investimento, mais sofisticada você vai ter a sua estrutura de governança, controle e riscos. Se não, ela vai se prestar única e exclusivamente a processos decisórios de segunda e terceira classe [...].

Entretanto, mesmo a destinação de valores significativos frente ao orçamento total da autarquia não se reflete, necessariamente, em ações destinadas a localidades mais carentes ou onde possuam um impacto mais significativo. Nesse sentido, afirmou o entrevistado B4:

Os recursos que a autarquia repassa, pelo menos metade, ou mais, são egressos de emenda parlamentar. E as emendas parlamentares são para atender a base eleitoral do parlamentar, mesmo que para a ação de saneamento, mas a base eleitoral do parlamentar. Não necessariamente que a região realmente seja a mais necessitada praquela ação de saneamento. Isso é outro complicador: a origem do recurso. Porque, para a autarquia, o recurso de programação dela não é suficiente pra ela desenvolver um planejamento de atendimento para os municípios que realmente mais precisam. Aí eles recebem a emenda parlamentar pra implementar ação de saneamento numa região, que, às vezes, já tem uma situação muito mais favorável que outra que está agonizando, e a autarquia não tem culpa. Por ser emenda parlamentar, é uma regra constitucional, está amarrada, de execução obrigatória, e não pode deixar de executar, então isso também é muito impactante.

³⁷ Cf. FUNASA, 2020b.

Outra nuance observada acerca das emendas e convênios da Funasa é que, devido à complexidade das exigências para aprovação de projetos, os municípios economicamente mais desenvolvidos, que possuem melhor estrutura administrativa para propô-los e acompanhá-los, acabam por conseguir ter seus projetos técnicos aprovados mais facilmente, como ratifica o entrevistado C8:

Se você for olhar o que nós apoiamos, você vai ver que nós não estamos apoiando quem precisa. É mais fácil você colocar dinheiro em Sobral do que em Mucambo. Porque em Sobral você tem um cara que sabe fazer, em Mucambo não. [...] Quando eu vou ver os valores [de recursos repassados na Superintendência], os valores são 60 e poucos por cento, quase 70 por cento dos valores que eu passo, eu passo pra onde tem os IDHs mais favoráveis. E pior, ainda chego e digo “A culpa é do município que não cumpriu...”. Como é que o cara vai cumprir? Ele não tem estrutura. Eu tô cobrando de Mucambo o que eu cobro em Sobral.

Todo esse volume significativo de valores repassados através de emendas parlamentares e seus convênios, conseqüentemente, direciona boa parte dos esforços do corpo funcional da Funasa para procedimentos relativos à sua aprovação e posterior acompanhamento, ao largo de outras ações mais relevantes e previamente planejadas relativamente à política de saneamento. Como consequência, a instituição é muitas vezes percebida como uma grande provedora de recursos para as bases parlamentares, destinando uma significativa quantia de seu orçamento para tais fins, e sem um planejamento para onde seriam disponibilizados. O entrevistado A4 chegou a afirmar que “a Funasa virou uma espécie de transferidor de recursos que se isenta da responsabilidade do saneamento”. Nesse sentido também citou o entrevistado B2:

A Funasa praticamente é um cartório, ela é praticamente um administrador de convênios. Ela não executa hoje diretamente nada porque é quase tudo descentralizado. Você paga os recursos de uma forma muito pulverizada. Tinha final de ano que você fazia 2.500, 2.000 convênios, era um negócio impressionante. Ficava pessoa dia e noite no SIAFI fazendo empenho e ordem bancária. Então nesse recurso pulverizado não há fiscalização, não tem como fiscalizar isso. Isso é exatamente a porta da malversação dos recursos públicos. Você não tem fiscalização, você não tem um comprometimento do município com aquilo. [...] A questão da pulverização dá nisso. São muitos convênios, de pequenos valores, a Funasa não tem perna.

Como aponta o entrevistado B4, em agravamento à situação, “[...] a autarquia, mesmo sabedora de que os repasses de convênios para fins de saneamento não são satisfatórios, não faz uma avaliação da ineficácia, da ineficiência, desse procedimento que é adotado pra tentar mudar e melhorar isso ou ver o porquê da inexecução”. O entrevistado C6 corrobora com o entendimento de que a capacidade técnica de acompanhamento desse montante de obras pela

Funasa ainda é muito deficitária, o que acaba por causar uma excessiva lentidão nas suas execuções:

Tecnicamente eu gostaria muito que a Funasa tomasse outro rumo do que ficar simplesmente no acompanhamento de convênios que ela não faz bem. A meu ver ela não faz bem. [...] Isso daí deve ser um reflexo no Brasil inteiro, a gente demora muito pra executar a obra, demora muito pra executar o convênio, pra fazer o repasse. Então a gente vê que o órgão não é eficiente dessa maneira. Uma obra que é pra levar um ano a três anos, a gente tem levado de sete a dez pra ser executada. Desse ponto de vista técnico, da parte de engenharia, a gente sabe que não é viável financeiramente a Funasa continuar nesse rumo. Infelizmente ela segue atuando assim, na celebração de convênios e repasse aos municípios pra executarem as obras. [...] Mas talvez esses convênios, esses recursos que são alocados na Funasa, que não deixaram ela se extinguir.

O ambiente criado pelo excessivo número de compromissos orçamentários com vinculação política, tais como as emendas parlamentares, acaba por consumir muito da mão de obra escassa na autarquia e afasta os servidores de prestar um apoio mais próximo aos municípios mais necessitados, tal como apontou o entrevistado C6:

Pra mim isso é um dos principais problemas da Funasa como um todo, esse repasse pros municípios. [...] Eu gostaria muito que a Funasa assumisse de vez o compromisso com o saneamento rural, pra mim essa seria bandeira da Funasa, mas acredito que politicamente não é o mais desejável. Politicamente eles querem é mais continuidade nos convênios, desses tradicionais mesmo, com repasse aos municípios. Eu acho que a Funasa deixa muito a desejar ali. Eu gostaria de ver a Funasa se voltando mais pra área técnica, do saneamento rural, a parte de cooperação técnica, onde ela fortalecia e apoiava os municípios tecnicamente, mas eu sei que politicamente isso não é muito atrativo, até porque não atrairia muitas emendas parlamentares, de deputados, pra ações nos municípios. Então se você não traz recursos para o órgão ele vai ficando menos importante, vamos assim dizer.

O entrevistado A4 também se manifestou acerca dessa percepção dos trabalhos da autarquia, excessivamente voltados para o atendimento de interesses políticos:

A Funasa se enxerga como a prestadora de serviços para deputados e senadores. Ela não se enxerga como a prestadora de serviços para a sociedade. [...] Política pública é um problema do cidadão, não é um problema do senador, do deputado, e grande parte dos gestores aceita esse modelo que está vigendo. Ele é um modelo que é centrado no atendimento ao deputado e ao senador. [...] Tem deputado que falou “isso aqui é meu”, “esse espaço é meu”, “a Funasa faz aquilo que eu quero”. [...] E ela não quer mudar essa visão porque pra ela é interessante. Porque é lá que atende o núcleo de poder. O cidadão não tá empoderado para cobrar nada da Funasa. [...] A garantia de poder da Funasa é junto aos deputados e senadores.

O entrevistado B3 detalhou ainda o interesse específico que os políticos teriam em relação

aos convênios repassados pela Funasa:

Convênio é onde os políticos fazem o nome deles, lá nas suas bases. A pessoa não vê o instrumento de convênio dentro da instituição, repasse de recursos, como levando a real necessidade que aquela área necessita. Ele vislumbra que ele levando dinheiro pra lá, e levando uma obra pra lá, ele tá aparecendo como político, como parlamentar, pra ele poder ser eleito nas próximas eleições.

Por outro lado, o entrevistado C8 compreendeu como “inerente à autarquia” o dilema entre sua visibilidade política que garante, de certo modo, a sua existência, e o risco de eventuais desvirtuamentos de suas políticas:

Isso tudo funciona e não é desse governo [...] é de todos, porque essa é a tinta da formação, a forma do estado brasileiro: os compromissos políticos são pagos através de convênios. Quando você tem isso, qual é função da Funasa? Gerar convênio. Não necessariamente pagar, mas assinar o convênio. Porque a partir do momento que você assina o convênio com o município, quem elege deputado é o prefeito, deputado é eleito por prefeito. Então ele tem que botar lá. [...]. Eu não sou inocente e não acho que a gente tenha que abrir mão do clientelismo político. Eu tenho que ter um misto dessas coisas. [...] Eu tenho que atender ao clientelismo político porque assim é montado o estado brasileiro e tenho que buscar uma forma de fazer chegar a minha ação naquele lugar pequeno, porque o município é incipiente.

Como consequência de sua importância e capilaridade para fins políticos, a **instabilidade e mudanças constantes da alta gestão** são eventos frequentes na história recente da Funasa. Somente do início de 2017 a setembro de 2021 a Funasa teve seis presidentes³⁸. Como consequência dessas mudanças de Presidência, por vezes também são trocados Diretores e Superintendentes, tendo em vista uma nova acomodação de forças políticas. Essas trocas, muitas vezes, ocorrem ao largo de critérios técnicos, como o entrevistado B5 afirmou:

Um problema sério na Funasa é a questão da mudança de direção. Por ser uma instituição que sofre uma influência política, as indicações são muito mais baseadas em processos políticos e o critério técnico não é um critério que é considerado na plenitude. Isso é decisão de governo. E aí a instituição vai tentando sobreviver nesse contexto.

Frente às constantes mudanças de gestão, principalmente na Presidência e nas Diretorias, os entrevistados C5 e C6 manifestaram preocupação no sentido da continuidade dos trabalhos

³⁸ Antonio Henrique de Carvalho Pires – 15.07.2016 a 24.04.2017, Rodrigo Sergio Dias – 24.04.2017 a 01.01.2019, Ronaldo Nogueira de Oliveira – 12.02.2019 a 12.02.2020, Márcio Sidney Sousa Cavalcante – 09.03.2020 a 29.05.2020, Giovanna Gomes da Silva – 29.05.2020 até 13.08.2021, e Miguel da Silva Marques – nomeado em 27.08.2021.

relativos à governança e gestão de riscos na entidade. Nesse sentido expressou o entrevistado C6:

A gente fica sem saber se esse trabalho vai ter continuidade ou não. Porque cada gestor ali que vem, cada presidente da Funasa que vem, segue uma linha e a gente acaba perdendo o foco do que seria prioritário, do que seria importante a gente fazer.

O entrevistado B1 afirmou, inclusive, que um dos principais fatores que afetam negativamente o planejamento estratégico da Funasa seria sua instabilidade institucional:

Como é que você tem uma estabilidade institucional para o cumprimento desse planejamento se você tem uma oscilação muito grande institucional? E, pensando em governança, você não tem nenhum mecanismo de proteção desses gestores. Ainda que seja técnico ou indicação política, você não tem nenhuma salvaguarda para garantir uma estabilidade institucional. [...] É um dos fatores que afeta, e muito, todo esse processo de governança que foi desenhado. Então acaba que ainda que o Presidente tenha a melhor das intenções, ele também tem suas limitações em termos de política. Tem Diretoria que não é indicação dele. Tem muita parte da equipe técnica que não foi indicação dele. Então ele tem que ter o maior jogo de cintura pra trazer essas pessoas, que elas consigam trabalhar na mesma metodologia que ele tem.

Relativamente às principais decisões quanto à governança institucional da Funasa, as principais tratativas ainda se restringem à Presidência da autarquia, discutidas entre os membros do CGRC, tendo sido relatada uma **baixa participação das Suests nas discussões sobre o tema**. Nesse sentido o entrevistado C8 afirmou que “[...] quando você fala em governança, os caras discutiram na Presidência, mas não perguntaram o que a gente faz.” Também o entrevistado C5, assim expressou:

Eu senti que nos últimos anos, nos últimos dois anos, a gente não teve muita participação nesses processos [de implementação de instrumentos de governança na Funasa]. Normalmente a gente tinha reuniões em Brasília, tinha essa troca, acho que a Suest era mais ouvida. E eu não sinto isso hoje.

Sobre esse tema, o entrevistado C4 trouxe reflexões acerca das fragilidades dos servidores das Suests, totalmente dependentes de ações dos Superintendentes para a execução das suas tarefas cotidianas, alheias em sua maior parte dos instrumentos de governança adotados pela Presidência em Brasília:

A Funasa tem demonstrado, pelo menos em termos de ocupação de alguns cargos decisórios em Brasília, alguma melhora. Com relação à governança e

efetividade das ações, inclusive com espelhamento na ponta, zero. [...] As Superintendências estão completamente à mercê do Superintendente. [...] Você pode ter um plano de integridade, indicadores “top”, um mapeamento de competências e tudo mais, e se não tiver um carro, um contrato de carro na Superintendência, acabou, morreu.

Ainda que o plano da política de governança na Funasa esteja minimamente construído e o ambiente traga desafios consideráveis, as ações dos atores da Funasa podem ampliar, retardar ou até subverter os efeitos dos instrumentos implementados, impactando nos resultados esperados. Como último elemento do modelo analítico, passaremos a seguir a identificar como os atores da Funasa se veem nesse ambiente e com ele interagem para a implementação da política de governança.

4.5 Os Atores: Quem Faz a Funasa?

Como nos lembram Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), a burocracia é um ator importante e determinante na implementação de políticas públicas. Embora os agentes políticos sejam significativos para o processo de implementação, a maioria das atividades do dia a dia, da administração de rotina, estão normalmente dentro da competência de servidores públicos assalariados. São os burocratas que atuam como os mediadores entre as intenções contidas no plano das políticas públicas e suas apropriações nos espaços locais. Logo, as suas ideias, valores e concepções de mundo são elementos essenciais para compreendermos a implementação das políticas.

Além de impressões dos entrevistados acerca do plano implementado em relação à governança, assim como elementos do seu ambiente institucional, as entrevistas buscaram levantar aspectos subjetivos sobre os valores e as concepções dos servidores públicos da entidade, no que se refere à adoção e prática dos diversos instrumentos e às práticas organizacionais relativas à governança pública.

Seria tarefa extremamente complexa levantarmos todas as variáveis cognitivas que poderiam receber destaque em relação aos diversos aspectos da governança na Funasa. Dessa forma, buscaremos no Quadro 5 a seguir apresentar alguns pontos que se mostraram mais relevantes nas entrevistas para a caracterização proposta.

Quadro 5 - Concepções e valores dos atores da Funasa

Categorias	Entrevistados que citaram
------------	---------------------------

Culturas organizacionais diferentes dentro da mesma organização	B2, C7
Governança vista como uma temática nova	A1, A2, B4
Alheamento em relação à implementação de instrumentos de governança	C1, C5
Visão positiva em relação aos instrumentos implementados	A1, A2, B1, B5, C3, C7
Visão negativa em relação aos instrumentos implementados	B3, C1, C2, C4
Desmotivação em relação aos trabalhos da Funasa	B2, B3, C5
Motivação em relação aos trabalhos da Funasa	B2, C2, C4

Fonte: Elaboração própria.

4.5.1 Análise das principais concepções e valores dos atores

Uma característica que, segundo os entrevistados, moldou a forma como a Funasa trabalha atualmente, foi a reunião de **servidores oriundos de culturas organizacionais distintas**, por ocasião de sua formação, nos anos 90. A Funasa, naquela época, reunia um grupo bastante heterogêneo de servidores – desde agentes de endemias da SUCAM a pesquisadores da FSESP. Essas distintas formações, desde aquela época, têm tornado mais complexa a gestão dos recursos humanos da organização, que, com o passar dos anos, foi agregando servidores de outros órgãos e carreiras e retendo poucos nos concursos em que promoveu. Isso tem refletido em dificuldades para desenvolver competências relativas a determinados instrumentos de governança, conforme destacado pelo entrevistado C7:

As fusões anteriores de instituições que culminaram no que é hoje a Funasa tinham em seu quadro pessoas das mais diversas “expertises”. Porém, a especificidade que adquiriu a Funasa, fez surgir a necessidade de um quadro com uma especificação diferente. Então a gente tem um quadro de pessoal que, ainda que a gente tenha um processo de capacitação interna, tem alguma dificuldade de absorver essas metodologias mais modernas de administração. Isso pra mim é um ponto fraco da nossa instituição.

A política de governança também foi apontada pelos entrevistados A1, A2 e B4 como uma **temática nova**, que pode criar dificuldades para servidores da instituição assimilar seus conceitos e ferramentas, sem uma devida qualificação. Tal como o entrevistado B4 afirmou: “Ele não é um assunto pra qualquer leigo. Esse assunto de governança ele precisa ser um pouco explicado. Nem todo mundo domina isso, sabe avaliar riscos, esse tipo de situação”. Alguns

dos servidores entrevistados, tal como C1, participaram de capacitações promovidas pelo TCU, mas que pouco retiveram dos conhecimentos repassados.

Durante as entrevistas foram observadas ainda algumas manifestações de **alheamento de servidores em relação à implementação e aos resultados dos instrumentos de governança**, por exemplo, desconhecendo as metas e indicadores utilizados para acompanhar seus próprios trabalhos. Alguns entrevistados não tiveram conhecimento acerca do resultado de iniciativas que foram instados a participar, tais como levantamento de riscos ou oficinas sobre indicadores, desconhecendo o seguimento posterior das ações realizadas, ou mesmo se as informações prestadas foram efetivamente utilizadas. Questionado sobre os instrumentos de governança promovidos pela entidade, o entrevistado C1 afirmou que “não se sente parte, não se vincula a isso”. O entrevistado C5, por sua vez, respondeu:

Primeiro, a gente não vê o resultado disso. Segundo, as coisas na Suest, como ela não tá muito inteirada do que tá acontecendo, ela acaba abandonando. [...] Eu sei que vem aquele documento, pelo SEI, pra gente tomar conhecimento, mas vou ser sincera a você, às vezes não tenho tempo nem de ler. [...] muitas vezes eu não tomo nem conhecimento. [...] Uma vez eu tive uma reunião com alguém de Brasília, e me perguntaram sobre planejamento, planejamento estratégico. Eu falei “olha, a gente não tem tempo nem de respirar, quanto mais a gente parar aqui pra pensar em planejamento”. Eu gostaria de pensar nisso, é bom pra Funasa. [...] O que me desanima é que eu fui à Brasília umas cinco vezes pra discutir indicadores e nunca vi o resultado disso. [...] A gente teve várias discussões sobre isso, trabalhos, discussões em grupo, chamavam pessoas de várias Suests, e a gente discutiu indicadores [...] Eu não vi o resultado, o que é que aconteceu, o “produto” dessas reuniões.

Alguns entrevistados manifestaram uma **visão positiva em relação aos instrumentos de governança implementados** na autarquia, tais como os entrevistados A1, A2, B1, B5, C3 e C7. O entrevistado A1 assim demonstrou seu ponto de vista acerca do processo e dos benefícios que a governança trouxe para a Funasa:

Eu particularmente acredito na governança como um processo de transformação institucional, como processo de transformação da administração pública. Eu acho que há sim avanços no que a gente construiu. Eu acho que hoje a gente pelo menos conseguiu, do ponto de vista de gestão de riscos, do ponto de vista de gestão da integridade, nós conseguimos iniciar essas conversas internamente, nós conseguimos fazer com que as altas administrações se comprometessem, pelo menos em um nível formal, e em algum nível de execução, com metas, com resultados, dentro da parte de governança. [...] Dadas tantas as restrições, sem a governança nós estaríamos em um lugar pior. [...] Eu tenho uma avaliação de neutra pra positiva sobre o processo.

O entrevistado B5 também apresentou uma opinião no mesmo sentido:

Eu tenho a impressão que houve algum processo de amadurecimento em relação à governança, controles internos e gestão de riscos. [...] O processo trouxe ganhos, ele avançou, ele colocou a instituição num patamar um pouco mais realista. [...] A instituição precisa se olhar, precisa “sair da caixa” e se enxergar. E como é que ela vai fazer isso? Ela precisa ter maturidade em termos de avaliação, ela precisa ter maturidade em termos de como é que está o seu nível de governança, ela precisa ter maturidade em termos de avaliação de seus riscos, quem são os seus parceiros que têm condições mínimas de executar suas ações e não pôr em risco tanto a própria execução, quanto a política, quanto o papel que a instituição faz, então precisa conhecer isso. Esse alerta que foi dado pelo TCU com a proposta de implementação do processo de governança interno. Trouxe um amadurecimento. Hoje a gente tem essa conversa interna mais amadurecida.

O entrevistado C3, por sua vez, observou os instrumentos de governança como incentivos e direcionadores de resultados para a gestão:

A partir do momento que você tem esses instrumentos, que você se predispõe a alcançar determinado resultado, começa a ter o engajamento de correr atrás, de conversar pra ver o que tá errado, onde, o que pode melhorar. Eu acredito que em breve isso vai começar a refletir nos indicadores de entrega, de obras concluídas, de convênios concluídos, de sistemas implantados por meio de convênios ou de execução direta.

Por outro lado, outros entrevistados, embora reconhecessem eventual utilidade dos instrumentos, manifestaram uma **visão negativa do processo de implementação**, sem visualizar uma aplicação prática ou imediata, tal como os entrevistados B3, C1, C2 e C4. O entrevistado C4, quando questionado se percebeu alguma mudança após a implementação dos instrumentos de governança pela Funasa, enfatizou:

Não. Zero. Na verdade boa parte desses instrumentos nem são compartilhados a existência deles nas superintendências. A única coisa que chegou, com relação a tudo isso que você falou, e que ainda nem foi passado aqui pra gente, eu vi no SEI, uma demanda pra preenchimento das planilhas de plano operacional, relacionando com alguns indicadores. A maioria dos indicadores muito frágeis. Não tinha linha de base, não tinha começo nem fim, não tinha referência. [...] E a única coisa que chegou pra gente foi isso aí. E as pessoas na Suest só se irritaram com aquilo porque viram que aquilo não tinha nenhuma fundamentação por trás daquela demanda. Respondi de qualquer jeito.

Manifestações de **desmotivação relativamente aos trabalhos desenvolvidos na Funasa** foram observadas por parte de alguns dos entrevistados, ou por eles testemunhados, como

expressaram os entrevistados B2, B3 e C5. O entrevistado B3 assim afirmou:

Nós já estamos com um quadro de servidores [...] já com uma certa idade. Idade física e tempo de carreira. O último concurso que tivemos foi em 2009. O pessoal que está já está tão desgastado com tudo isso que não sei se levam tão a sério ao ponto de achar que aquilo realmente vai acontecer. E às vezes isso desestimula. E a minha percepção é que não sei se a coisa ainda não conseguiu ser internalizada na cabeça das pessoas. “Ah, é só mais uma novidade”, “mais uma coisa que inventaram pra dar trabalho pra gente”.

A desmotivação também foi observada pelo entrevistado B2 no cotidiano dos servidores da instituição, ao declarar:

Uma questão que eu percebia claramente junto aos servidores da Funasa é a questão da autoestima. Em função da instituição ter esse estigma de corrupção, de malandragem, de bandidagem, isso afetava muito a autoestima dos servidores. Isso provocava uma desmotivação.

Mesmo ao discorrerem sobre os problemas e questões relativas ao ambiente da autarquia, durante o curso das entrevistas, alguns servidores fizeram questão de manifestar uma **visão positiva em relação aos seus trabalhos desenvolvidos na Funasa**, ressaltando as competências e as atribuições relevantes que a entidade desempenha. O entrevistado B2 assim se manifestou:

A Funasa começou lá no início com a Sucam, que era do combate a endemias, essas coisas, e depois virou área de saneamento, de saúde ambiental. A Funasa tem uma missão muito gratificante, muito importante. Ela vai lá na base, vai lá na casa do cidadão, então ela é de alta interação com a comunidade, com a sociedade.

O entrevistado C4 também destacou essa satisfação com a missão institucional da Funasa, mesmo com todos os problemas existentes:

Dos órgãos que eu rodei, a missão institucional que deixa a gente mais satisfeito como ser humano, e como profissional também, é a da Funasa, porque a gente atua com os mais vulneráveis. A gente vai lá nas comunidades isoladas, vê gente que não tem noção do que é cidadania. A gente tem algumas entregas, mesmo com toda essa “bagunça” institucional [...] A Funasa ainda tem muita entrega que ela nem sabe quantificar, ela mudou muito a vida de muita gente. É um trabalho muito bacana, ainda mais aqui na ponta que a gente consegue ver no olho da pessoa a entrega e a satisfação dela de ver que o Estado está chegando lá onde ela está, de chegar o carro com a marcação do Governo Federal e alguém para fazer alguma coisa pra eles lá.

Em resumo, o conjunto de instrumentos que caracterizamos como o **plano** da Funasa para a implementação da política de governança, elaborado em sua maior parte nos últimos anos sob a vista do TCU, encontrou um **ambiente** complexo para sua implementação frente a pronunciadas dificuldades estruturais e interferências políticas diversas no cotidiano da autarquia. Alguns de seus **atores**, principalmente entrevistados do Grupo C, acabaram por se tornar alheios ao processo de implementação, ou até a ele resistentes, ao passo que alguns outros apresentam uma visão positiva acerca do processo, como a maioria dos entrevistados constantes nos Grupos A e B.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante da análise documental e das entrevistas, apresentadas na seção anterior, buscaremos uma observação crítica acerca do **plano**, do **ambiente institucional** e dos **atores** envolvidos com a implementação da política de governança na Funasa com a finalidade de analisar a implementação da política de governança pública na instituição, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e CIG. E, a partir de um olhar ampliado, procurar discutir acerca do desenho e da dinâmica da política de governança pública no Brasil, questionando seus propósitos e possíveis efeitos na gestão das políticas públicas e no cotidiano dos servidores..

5.1 Percepções sobre a Implementação da Política de Governança Pública, a partir das Análises do Plano, do Ambiente e dos Atores da Funasa

A análise documental demonstrou que a implementação dos instrumentos da política de governança na Funasa pareceu se concentrar mais fortemente em elementos meramente formais, resultando em uma baixa incorporação por parte de seus servidores, principalmente alguns dos agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas do órgão (entrevistados do Grupo C), que também manifestaram nas entrevistas realizadas, , um alheamento e, em parte, uma visão negativa em relação aos instrumentos implementados.

Pelas análises realizadas, verificou-se que essa combinação de instrumentos, materializados pelos manuais e cartilhas sobre governança no setor público (tais como o Referencial do TCU e o Guia da Política de Governança), teve dificuldades, de difundir suas práticas de forma plena junto ao corpo funcional da Funasa. Isso fica mais claro com alguns instrumentos que nem chegaram a “sair do papel”, como a Política de Gestão de Riscos e o Programa de Integridade da Funasa. Embora a alta administração, através do CGRC, e o corpo técnico de apoio do SubGRC, possam ter demonstrado, em determinados momentos, esforços na criação e na reformulação de políticas internas, muito em virtude da pressão exercida pelo TCU, os demais servidores, principalmente os agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas da Funasa em Brasília e nas Superintendências, demonstraram visões discordantes e até resistentes a determinadas medidas e instrumentos.

Em relação ao **plano** da política de governança pública implementado pela Funasa, pode ser caracterizado por uma **forte conotação prescritiva de padrões**, com esforços basicamente centrados na criação do CGRC e SubGRC, na organização de um Planejamento Estratégico (e

demais planos decorrentes), na estruturação de áreas de auditoria interna, ouvidoria e corregedoria, e na criação de políticas de gestão de riscos e de integridade. A implementação da política no órgão, na sua maior parte, expressou uma visão eminentemente *top-down*.

Observando as recomendações dispostas no Referencial Básico de Governança Organizacional, por exemplo, vários outros instrumentos e boas práticas poderiam ser ainda criados ou aperfeiçoados pela Funasa, mas seus principais elementos, formalmente, já foram aprovados pela autarquia. O desafio da entidade hoje seria o de colocar em prática e internalizar esses instrumentos para alcançar maiores capacidades, coordenação intra e interinstitucional e aperfeiçoar suas políticas públicas.

Apesar de relatos de que o CGRC está mais atuante, ele ainda carece de decisões e acompanhamentos mais adequados ao seu mister. Ademais, sua atual composição, contando somente com membros da alta direção do órgão, não oferece oportunidade para a identificação, desenvolvimento e aproveitamento das dinâmicas relacionais entre múltiplos atores estratégicos que poderiam estar envolvidos nas discussões.

Sob o ponto de vista de uma governança democrática, são relevantes os apontamentos de alguns entrevistados acerca da **necessidade de uma maior diversidade no CGRC da instituição**. Notadamente, um grupo com uma maior diversidade poderia, em tese, trazer novos olhares para a governança. Um CGRC mais plural, que realmente possa trazer novos olhares sobre a governança da instituição, seria um primeiro passo e, para isso, poderiam ser fomentados mecanismos de *accountability*, de participação e de controle social, de uso de informações coletadas via ouvidoria e redes sociais etc. Como o entrevistado B5 afirmou, a Funasa ainda “[...] parece olhar pra dentro dela mesma, necessitando amadurecer sua relação com a sociedade”.

As principais barreiras à implementação da política de governança na Funasa, entretanto, foram observadas, em maior proporção, ao analisarmos seu **ambiente político-administrativo** e as **percepções de seus atores**.

Os problemas relativos à **gestão dos recursos humanos** da instituição, frente à sensível diminuição de seu quadro funcional e capacitações insuficientes em relação aos temas ligados à governança são crônicos e devem merecer atenção. A implementação dos mecanismos de governança e suas respectivas práticas podem se fragilizar sobremaneira sem a promoção de capacidades técnico-administrativas dos atores atuantes no órgão.

As **escolhas de chefias com caráter eminentemente político nas Suests e nas Diretorias da instituição** são também elementos possivelmente desfavoráveis para a

implementação das ações de governança na Funasa. A escolha política de cargos, realizadas por vezes sem a ingerência da Presidência, dificulta a coordenação estratégica por meio da autoridade central que, em casos extremos, poderá enfrentar situações “ingovernáveis” dentro da própria organização.

O modelo de financiamento de ações, caracterizado, principalmente, por emendas parlamentares e convênios, também poderia ser repensado. Extinguir completamente o modelo de transferência de recursos através de emendas, além de improvável do ponto de vista político, poderia também prejudicar eventuais beneficiários e reduzir sobremaneira a importância política de órgãos como a Funasa. Como afirmou o entrevistado B5, esse interesse político sobre o órgão seria “[...] o oxigênio que mantém a instituição viva, mas que também lhe desgasta e causa ferrugem”. Possíveis soluções, dentre outras, propostas por alguns dos entrevistados, seriam a **criação de um modelo híbrido de financiamento, entre a execução direta e execução de convênios**, no qual a Funasa poderia apoiar os municípios contemplados pelas verbas para saneamento, com formatação dos projetos, capacitações dos agentes locais, orientações técnicas (entrevistado C2) ou a **transferência “fundo a fundo”, por meio do Fundo Nacional de Saúde**, cabendo à Funasa o papel principal de assessoria técnica aos municípios (entrevistado C8).

Entretanto, cabe lembrar que problemas como interferências políticas na gestão ou mudanças frequentes do corpo diretivo não são problemas exclusivos da Funasa. Outros órgãos públicos também sofrem com tais revezes em proporções semelhantes. Na Funasa, entretanto, nos parece que, por conta de sua capilaridade nos estados e de outras características e fragilidades próprias, como a carência de um corpo técnico fortalecido e capacitado, os problemas são maximizados, levando a **descontinuidades de gestão mais acentuadas do que em outras organizações**.

Quanto aos **atores** que implementam os instrumentos de governança na Funasa, ainda que alguns dos entrevistados apresentassem expectativas positivas em relação aos instrumentos implementados, outros não pareceram ver utilidade prática alguma. As manifestações de alheamento podem ter se dado ante a **ausência de um contexto de cooperação entre os participantes do processo**, principalmente entre aqueles diretamente envolvidos na construção dos instrumentos no órgão central e os demais. Segundo Lima e D’Ascenzi (2013), na abordagem *bottom-up*, os problemas de implementação são vistos como decorrentes dos conflitos de interesses entre os atores. Por isso, “[...] a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 112), algo mais complexo do que

simplesmente convocar, pontualmente, servidores para oficinas ou palestras sobre temas específicos, sem uma devolutiva dos resultados ou uma continuidade dos trabalhos desenvolvidos, como ocorreu diversas vezes na autarquia.

Nesse sentido, Lotta (2019) lembra que um dos pressupostos da literatura atual acerca da implementação de políticas públicas é o de que os processos decisórios são complexos - as políticas públicas vivenciam ambientes de múltiplas camadas e múltiplos níveis ao mesmo tempo. As análises sobre implementação devem complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores. A autora também recorda que há uma grande quantidade de fatores que interferem e influenciam a implementação de políticas públicas, como fatores relacionados a sistemas mais gerais (formato do Estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), organizacionais e relacionados aos indivíduos que atuam nas políticas.

Sob esse entendimento, ressaltamos que alguns dos problemas atualmente enfrentados pela Funasa são oriundos de questões advindas desde sua criação, como a diversidade de culturas organizacionais de seu quadro funcional, ou que independem da alta gestão do órgão, como a necessidade de recomposição do quadro funcional ou a profusão de numerosas emendas parlamentares a ele destinada. Esses elementos externos, foram apontados pela Incibra/GIZ em seu relatório final:

As grandes dificuldades de governança da Funasa se devem tanto por elementos internos, mas, também, por elementos externos, porque os processos e os instrumentos de gestão da Administração Federal não estão talhados para aumentar a eficiência do apoio federal na melhoria do saneamento básico em pequenos municípios (INCIBRA, 2018, p.180).

No caso analisado, o plano implementado, mesmo com todos os recursos e esforços despendidos, não parece ter sido suficiente para alterar, ainda, e de maneira substancial, a realidade da Funasa. Entretanto, não acreditamos que tais resultados se devam, exclusivamente, por uma total incapacidade da entidade em solucionar os seus problemas. Para tanto, se faria **necessária uma mudança estrutural de seu ambiente político-administrativo, mas, dificilmente, a instituição poderá conduzi-la de forma isolada.** Para tanto, seriam demandados esforços supra institucionais de variados atores, de forma coordenada, tanto por parte do Poder Executivo, através do Ministério da Saúde e da Presidência da República, assim como negociações com o Poder Legislativo – talvez este último nos pareça politicamente mais interessado na continuidade da Funasa do que o próprio Ministério a que ela se vincula.

Apesar de suas dificuldades operacionais crônicas, ressaltamos que o corpo técnico do

órgão encontra forças para algumas **iniciativas meritórias e inovadoras** na implementação de suas ações finalísticas. Nesse sentido, por exemplo, podemos destacar o reconhecimento pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap, na premiação da formulação participativa do Programa Nacional de Saneamento Rural - PNSR (atualmente denominado PSBR), vencedor do 22º Prêmio de Inovação na categoria “Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo Federal”. Todavia, a sustentabilidade de programas inovadores como o PSBR e outras iniciativas em prática na instituição podem ser ameaçadas sem uma governança organizacional que promova estas inovações e dê um suporte contínuo a esses tipos de iniciativas.

Quanto ao papel dos órgãos de controle neste cenário, identificamos que se, por vezes, as interações entre o TCU e a Funasa puderam resultar em alguns ganhos, mas, em vários outros, se observou grande potencial de tensão e impasses entre as duas instituições, como expressado por vários entrevistados. O entrevistado A3, questionado se a implementação das políticas internas de governança teria o condão de melhorar as capacidades da Funasa, assim respondeu:

Não. Em absoluto. Eu digo isso com algum pesar. Tem funcionado muito mais como uma mera formalidade do que propriamente como um instrumento pra subsidiar processos decisórios, por exemplo, a não ser com raríssimas exceções, raríssimas.

Destaca-se ainda, no curso desse processo, uma atuação da CGU distante em relação ao tema da governança. Ainda que o trabalho “piloto” de auditoria externa na Funasa fosse de responsabilidade do TCU, ao menos quanto ao acompanhamento do CGRC e de outras ações junto à alta direção da instituição, a CGU, aparentemente, não buscou fomentar junto à organização trabalhos mais robustos em temas nos quais teria maior competência técnica para auxiliar, tais como a implementação da Gestão de Riscos e do Plano de Integridade da entidade. Os entrevistados A1 e A2 destacaram que receberam convites de servidores da CGU para encontros da Rede GIRC³⁹, assim como orientações durante a criação do Programa de Integridade da Funasa. Todavia, como visto, até o momento estas regulamentações só existiram praticamente “no papel”, sem resultado prático relevante apontado pelos entrevistados.

Com o encerramento do prazo do trabalho piloto sobre governança pública, proposto pelo TCU à Funasa, nos perguntamos como a instituição irá conduzir o tema a partir de agora. A existência de um plano estruturado na instituição pode subsidiá-la a pensar em diferentes formas

³⁹ Rede colaborativa aberta instituída em 29 de agosto de 2017 que dissemina boas práticas e promove debates sobre os temas de governança, integridade, gestão de riscos e controles internos no setor público.

de governança e no amadurecimento do conceito, sob a ótica de uma perspectiva analítica da governança, mas dependerá da construção de capacidades internas e do enfrentamento dos problemas apresentados para tal avanço. Como afirmam Jakobsen e Mortensen (2016), a governança se dá através de um processo que envolve as camadas (não a substituição) de diferentes formas de governança – um processo que se complementa pelas partes relacionadas. Importa ressaltarmos que as benesses da governança não seriam os normativos e planos publicados, riscos mapeados ou colegiados reunidos, mas características deles em *interação* com certas qualidades do ambiente e dos atores nas organizações públicas.

5.2 Para Que(m) Serve a Governança Afinal?

A política de governança pública, tal como disposta atualmente pelo Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), depende, basicamente, da implementação de instrumentos e da mobilização dos gestores para a resolução de seus problemas. Em outros termos, a governança, é uma política pública, desenhada sob uma forte influência dos órgãos de controle, que indica objetivos e mobiliza instrumentos para atingi-los – definidos e formulados politicamente.

Objetivos pouco claros, como os dispostos na Política de Governança Pública, podem difundir-se mais facilmente como uma panaceia para diversos problemas da administração pública. Para algumas organizações o “remédio” da governança pode até ser muito eficaz – possivelmente naquelas com maiores capacidades previamente dispostas ou com um corpo técnico altamente qualificado e motivado. Por outro lado, em outras com gargalos e barreiras estruturais mais pronunciados, como no caso estudado, as dificuldades para internalizar determinados instrumentos seriam mais relevantes, com efeito residual.

O resultado dos esforços para implementação da política de governança pública em ambientes com baixa capacidade institucional, como visto na Funasa, e caso se mantenham as restrições e impasses atualmente enfrentados, poderá resultar em efeitos insignificantes, ou sem a devida sustentabilidade, basicamente anulando potenciais benefícios dos instrumentos criados. Neste caso, conforme apontam Cavalcante e Pires (2018) o foco no mapeamento dos gargalos e das barreiras estruturais, para que as organizações atuem de forma mais efetiva (sob diferentes perspectivas e valores), e, principalmente, discutir como se criar capacidades para tanto, nos parecem estratégias mais efetivas.

Ainda segundo as lições de Cavalcante e Pires (2018, p. 13), “[...] a implementação de políticas públicas vai variar de acordo com as características do setor, da realidade socioeconômica, de seus atores, de incentivos e de restrições dentro de um cenário

democrático”. Se também entendermos que cada instituição pública deve construir um modelo de governança próprio, segundo o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), num cenário ideal, a Funasa, com apoio do TCU, poderia ter sido instada a buscar um modelo de governança mais adequado às suas potencialidades e limitações. Todavia, os instrumentos fomentados pelo Tribunal, além de distantes de um formato possivelmente mais adequado às necessidades de um órgão como a Funasa, também foi internalizado e apropriado pelos seus atores de modo distinto do idealmente planejado pelo órgão de controle externo.

Se a alta administração da Funasa, tradicionalmente efêmera, não pareceu conseguir se apropriar totalmente do tema da governança e seu corpo técnico encontrou-se por vezes alheio, ou até resistente, à temática, quem afinal tem sido o beneficiado com a implementação da política de governança na Funasa? O entrevistado A2 nos trouxe um posicionamento que indica possível resposta:

A gente vê que isso gera um pouco de mudança em algumas unidades que são mais atuantes nessa temática. Então, por exemplo, na auditoria interna você consegue enxergar que eles começam a pensar um pouco mais relacionados à própria gestão de riscos, preocupados muito mais com a capacidade de entrega de valor da instituição do que necessariamente com o cumprimento de compliance meramente. [...] Quem tá ali antenado com esse tema, quem sofre mais diretamente a influência desse tema, porque em algum grau coordena o processo, é uma segunda linha de controle, alguma coisa nesse tipo, ou a função de integridade, você percebe algum nível de mudança. Agora quando é para um nível mais geral a gente realmente percebe que existe uma barreira, que isso tem gerado um nível de dificuldade. [...] A gente percebe que quem mais se apropria é realmente quem mais tá lidando um pouco mais no dia a dia com isso, por força do próprio trabalho e acaba dependendo um pouco menos até da nossa atuação pra entender o nível de responsabilidade em relação a esse tema.

Conforme ressaltado nas entrevistas e observado nas capacitações promovidas, na criação de estruturas e de regulamentações, as áreas da Funasa que mais lidam com temas como planejamento e gestão estratégica, gestão de riscos, assim como auditoria interna e ouvidoria, foram as que mais apontaram benefícios para suas atividades com ações resultantes da implementação dos instrumentos de governança. Servidores das demais áreas, em sua maior parte, observaram benefícios residuais ou até manifestaram descrédito quanto ao tema.

Ao analisarmos os elementos coletados nessa pesquisa, afirmarmos que os instrumentos implementados na Funasa são ineficientes, ou que somente beneficiam os órgãos de planejamento ou de controle, seria uma conclusão, além de precipitada, possivelmente incorreta. Segundo a lição de Lascoumes e Simard (2011), os instrumentos nunca são

dispositivos isolados, sendo um erro interpretar dinâmicas de reformulações e resistências como ineficiências dos instrumentos. A instrumentação, segundo os autores, estaria ligada a modos de apropriação contextualizados. Por meio destes modos se poderiam observar, por exemplo, a afirmação de novas competências, mas também reformulações para atender a interesses particulares e relações de poder entre os atores, e, inclusive, a mobilização de resistências para diminuir o impacto do instrumento ou contorná-lo.

O contexto da implementação da política de governança na Funasa é caracterizado por um ambiente institucional desfavorável em termos de estabilidade da alta gestão e com frágeis controles internos, objetos de constante atenção pelos órgãos de controle. Tais condições podem ter facilitado a criação de instrumentos com implementação formalmente mais célere, envolvendo basicamente a aprovação de normativos pela alta gestão, e a instituição ou fortalecimento de instâncias de controle interno de modo a atender mais prontamente aos anseios dos órgãos de controle. Por outro lado, várias dessas iniciativas parecem não ter sido devidamente apropriadas pelas áreas técnicas, principalmente nas Suests, não gerando aos entrevistados um resultado perceptível na melhoria da gestão de suas atividades ou efeitos em termos de qualidade da atuação da Funasa.

Não é difícil observarmos que uma instituição com problemas como os da Funasa necessite de maiores e melhores controles sobre suas atividades. Segundo o disposto no artigo 4º, inciso VI, do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), a implementação de controles internos, fundamentados na gestão de risco, inclusive compõe uma das diretrizes da governança pública. Entretanto, direcionar a maior parte dos esforços institucionais, tanto da alta gestão quanto dos demais atores, para ações de interesse dos órgãos de controle, ao largo do enfrentamento de outras questões, também essenciais para a implementação da governança, acaba por tratar somente uma parte de um problema maior e bem mais complexo.

Ao verificarmos o conjunto de acórdãos e recomendações diversas que o TCU elaborou ao longo dos últimos anos em relação à governança na Funasa recordamos a opinião expressa por Pessoa (2019), indagando até que ponto o TCU possui competência e legitimidade para promoção de relevantes mudanças institucionais por meio de recomendações ou imposições através das diretrizes por ele postuladas, considerando que “[...] os objetivos almejados são ações que reclamam negociação e escolha política, atuação legislativa e governamental, dentre outras complexidades” (PESSOA, 2019, p. 82). Os órgãos de controle, muitas vezes, prescrevem determinados modelos ou recomendações alheios às limitações institucionais, sem oferecer alternativas ou indicar os meios institucionais que possam levar a eventuais soluções. O entrevistado A3 levantou essa questão durante sua entrevista:

A crítica que eu faço em relação a isso tudo e, sobretudo em relação à atuação dos órgãos de controle, tanto TCU quanto CGU: nós precisamos oferecer os meios. Inclusive os meios no que se refere à questão político-institucional. [...] O Estado brasileiro, e notadamente os órgãos de controle, não se preocuparam em oferecer uma blindagem mínima pra que os órgãos federais como um todo tivessem condições. Nós sabemos que quem faz governança, controle e risco não é político, é gestor de carreira. [...] Eu acho que é um modelo importantíssimo [acerca do tema governança, riscos e controles], que deve ser perseguido, mas as condições mínimas têm que ser garantidas.

Por fim, acerca da disputa em relação à definição de governança pública no Brasil, questionamos até que ponto os órgãos de controle “capturaram” tal conceito para, sob seu arcabouço de promoção de auditorias, referenciais, guias e boas práticas, buscarem instrumentalizar práticas com vistas a promover maiores controles sob a gestão, implementação de instâncias e práticas de controle interno e de integridade. Poucos gestores públicos ousariam hoje se opor a agregar “mais governança” ou “mais integridade” nas políticas públicas sob suas responsabilidades. Por outro lado, sugestões para criar “mais controles” são frequentemente objeto de forte oposição. Nesse sentido, envolver ações de órgãos de controle sob recomendações para uma “boa governança”, mas que, tendem a facilitar ações voltadas para o controle nas organizações, parece ter sido uma solução ideal para órgãos como o TCU e a CGU, que, em grande medida, vêm moldando o conceito de governança sob seus interesses institucionais.

6 CONCLUSÃO

Embora não exista um consenso em relação ao conceito de governança pública, parece haver uma forte tendência dos autores em reconhecê-la através da ideia central de um conjunto de capacidades: capacidade de governo (liderança, competências, potencial e prontidão de atuação e desenho institucional), capacidade de gerar resultados (prestar serviços públicos e elaborar políticas públicas de qualidade) e capacidade colaborativa (com a participação de diferentes atores) (GIRARDI, 2019).

Se olharmos para o universo das organizações públicas brasileiras, tais capacidades podem ser muito díspares. A trajetória da política de governança em nosso país tem observado uma estrutura multifacetada e complexa, sem uniformidade em sua implementação, culminando na criação de “ilhas de excelência” na Administração Pública, com alta capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, convivendo com organizações ineficientes, com baixa capacidade, e permeáveis à corrupção e ao patrimonialismo (FILGUEIRAS, 2019). Estas desigualdades, afirma Filgueiras (2019), parecem ter gerado consequências em sentido contrário à uma implementação voltada ao aprendizado institucional e à busca de um melhor desempenho da gestão.

O desenho da política de governança pública no Brasil se concretizou de modo peculiar, não somente sob a égide de práticas de gestão da iniciativa privada, com uma perspectiva prescritiva-formal, assim como a partir de uma forte influência dos órgãos de controle externo e interno. Essa atuação das burocracias de controle no Brasil acabou por conduzir a uma profunda redução da discricionariedade dos gestores públicos em seus processos decisórios e de implementação de políticas, pois ao interpretar e criar normas, ampliam as demandas sobre as burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas (FILGUEIRAS, 2018).

A diversidade do setor público brasileiro, e os diferentes modelos de governança que podem ser desenvolvidos, com características e responsabilidades próprias, tornam a prescrição genérica de formatos organizacionais, modelos de gestão e “boas práticas”, de certo modo, algo temerário. Mecanismos, instâncias e práticas de governança, quando induzidos, principalmente, por imposições externas, podem direcionar as organizações a atuarem como replicadoras de ações não necessariamente mais adequadas às suas particularidades ou necessidades. O resultado da implementação da política pode, assim, resultar em uma visão distorcida da governança, enviesada por interesses dos órgãos de controle, sobretudo em organizações com baixa capacidade institucional, tal como no caso da Funasa.

Como lembram Nogueira e Gaetani (2018, p. 97), o controle é uma das dimensões da

governança, mas não é a única e “[...] não há como resolver problemas de construção institucional, de entrega de resultados, de melhoria da qualidade do gasto público e outros do gênero apenas por meio da melhoria do controle”. Esse modelo de implementação encobre uma discussão mais profunda acerca da atuação dos órgãos de controle à frente do conceito e dos instrumentos de governança atualmente dispostos no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a). O risco observado é, portanto, da governança orientar-se para um modelo que conduza a uma agenda hipertrofiada em relação a medidas e políticas relacionadas aos órgãos de controle.

O processo de implementação da política de governança pública em uma organização, além de estruturar controles internos, gerenciar riscos e integridade, formular indicadores, criar regulamentações e orientações internas, também deveria vislumbrar a possibilidade de se avançar em um processo incremental, voltado para a construção de capacidades governamentais, mecanismos de coordenação política, maior *accountability*, transparência e canais de participação social (FILGUEIRAS, 2019). Nesse sentido, antes de um *check list* de “boas práticas” recomendadas pelos órgãos de controle, a governança pública deve ser vista também como um desafio à democracia, a fim de reforçar a participação de atores sociais na decisão e na formulação de políticas públicas (RONCONI, 2011).

Em linhas gerais, os dados empíricos revelaram que a mera implementação de instrumentos de governança na Funasa sem o envolvimento constante dos diversos níveis hierárquicos da organização e da sociedade, construído à parte de um enfrentamento de problemas mais profundos na organização, parece trazer um investimento significativo de esforços e recursos institucionais, sem garantia de sustentabilidade a longo prazo.

Apesar de a Funasa ter conduzido um plano formalmente de acordo com os normativos e referenciais técnicos sobre governança analisados, a calibração dos instrumentos possivelmente não se deu da forma mais apropriada para a organização. Um conjunto de iniciativas foi criado de forma célere em atendimento às recomendações dos órgãos de controle sem uma sustentabilidade política perene e superior, tal como demonstraram as análises das reuniões do CGRC, ou de forma descolada da maturidade técnica da instituição, a exemplo do Modelo de Gestão de Projetos. Outros instrumentos, apesar de existirem formalmente, não foram efetivamente implementados, praticamente sem disseminação no corpo funcional, tal como o Plano de Integridade da Funasa.

Entretanto, o ambiente administrativo da instituição, onde o plano da política é absorvido, traduzido e adaptado, é o que nos pareceu que tem tornado sua implementação mais problemática. Tal fato ocorre tanto pela autarquia não dispor de pessoal técnico-administrativo suficiente e capacitado a contento, quanto pela constante rotatividade na alta direção da entidade

e, sobretudo, por fragilidades administrativas que amplificam potenciais dificuldades de implementação dos instrumentos. O material empírico apresentado também oferece suporte ao argumento de que a solução para essas questões envolveria também tratativas de caráter político e administrativo hierarquicamente superiores.

Outra conclusão que podemos inferir do estudo realizado é de que os instrumentos de governança na Funasa carecem de uma incursão maior nas atividades cotidianas dos burocratas da instituição. Uma política de gestão de riscos, um planejamento estratégico ou um plano de integridade não possuem o condão de, por si, resolverem as dificuldades enfrentadas pelos servidores. O processo de instrumentação de tais políticas muitas vezes é estruturado a partir dos níveis hierárquicos mais altos da organização, por meio da hierarquia, nomeação de autoridades e de equipes de trabalho (*top down*), como se o problema da governança fosse algo de interesse exclusivo das suas instâncias superiores, cabendo aos demais burocratas a mera execução, minimizando as particularidades e dificuldades existentes no ambiente organizacional.

Ao confrontarmos os recursos e esforços empreendidos pelo TCU e seus parceiros na implementação de instrumentos de governança na Funasa com os resultados obtidos, questionamos se haveria alguma possibilidade para correção da trajetória da instituição – ou se, mesmo assim, a sina da Funasa não seria a perpetuação de seus problemas, frutos de uma estrutura envelhecida e deficitária, alvo constante de clientelismo político.

Nesse sentido, poderia a implementação da governança servir ao papel de inverter o rumo de sua dependência de trajetória institucional? A resposta dependerá de decisões a serem tomadas em um horizonte próximo, tanto de natureza técnica – como recalibrar alguns dos seus instrumentos de governança, como também política – como as tratativas para recomposição de seu defasado quadro funcional. Talvez o órgão esteja se aproximando de uma derradeira “encruzilhada institucional”, onde poderá sair fortalecido e mais “blindado”, ou, ao contrário, caminhar para sua gradual extinção.

É evidente que os trabalhos e recomendações dos órgãos de controle interno e externo são fundamentais para o Estado brasileiro, inclusive por possuírem um corpo técnico e uma posição privilegiada frente aos demais órgãos, com uma singular capacidade para avaliações acerca da governança da administração pública. Todavia, como afirmou Pessoa (2019) em sua pesquisa, se vislumbra, em alguns casos, uma exorbitância das competências constitucionais dos órgãos de controle na sua atuação impositiva, que se apresenta na forma de determinações e recomendações aos órgãos e entidades da administração federal, com caráter coercitivo aos gestores públicos.

Entendemos, não obstante, que os instrumentos de governança propostos nos referenciais e documentos analisados são oportunos na medida em que abarcam elementos essenciais à governança organizacional como controles internos, riscos, planejamento, avaliação, transparência e *accountability*, mas poderiam ter mais efetividade e viabilidade se fossem implementados em maior parceria com as instituições, ponderando as peculiaridades, dificuldades e alternativas apresentadas por cada uma delas. Desta forma, o protagonismo da elaboração do modelo de governança estaria nas mãos daqueles que são legitimados para enfrentar a execução e definição da forma de atendimento das atribuições do estado, e não das mesmas instituições responsáveis por sua fiscalização (PESSOA, 2019).

Não pretendemos com este estudo produzir conclusões gerais, aplicáveis a todos os órgãos e entidades brasileiros. Ainda que outras organizações possuam estruturas mais robustas ou eventualmente problemas piores que os encontrados na Funasa, as análises aqui empreendidas limitaram-se ao universo de uma única organização, com desafios e dimensões organizacionais particulares. Por outro lado, ainda que generalizações não sejam possíveis, estudos como este permitem aprofundar nas especificidades do objeto estudado, revelando a complexidade da política de governança sob a ótica de sua implementação.

Durante o levantamento bibliográfico para esta pesquisa, notamos que os estudos sobre a implementação de instrumentos de governança pública e seus efeitos ainda são produzidos em pequena quantidade no Brasil. Futuros estudos podem se aprofundar em outras instituições públicas ou realizar análises comparativas entre organizações distintas, possuidoras de diferentes capacidades técnico-administrativas para a implementação da política de governança e seus instrumentos. Pesquisas sobre a relação de determinados instrumentos de governança entre si, assim como suas calibrações para diferentes perfis de organizações, podem trazer à luz novas perspectivas para ampliar os estudos realizados.

Por fim, diante da relevância e atualidade do tema da governança, faz-se imprescindível uma análise mais acurada e crítica acerca de sua implementação na administração pública, sob que conceitos se fundamenta, qual a efetividade dos seus instrumentos e quais impactos que vem causando nas organizações e na prestação de serviços públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.

AVALIAÇÃO de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 23 set. 2021

AVALIAÇÃO de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. v. 2. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

BAPTISTA, V. F. A governança pública como antigovernança. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 17, n. 194, p. 122-134, 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 abr. 1990a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.101, de 6 de dezembro de 1990*. Dá nova redação ao art. 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Brasília, DF, 06 dez. 1990b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990*. Altera a redação do § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Brasília, DF, 28 dez. 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18154.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991*. Institui a Fundação Nacional de Saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 16 abr. 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-100-16-abril-1991-342868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005*. Dispõe sobre o sistema de correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036 [...]. Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-publicacaooriginal-64311-pl.html>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.527/2011 de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.813/2013 de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego [...]. Brasília, DF, 16 maio 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do centro de governo*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016a. Disponível em: [file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/Referencial_Avaliacao_Governanca_Centro%20de%20Governo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/Referencial_Avaliacao_Governanca_Centro%20de%20Governo%20(1).pdf). Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrução normativa conjunta MP/CGU n. 01, de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 8.867, de 3 de outubro de 2016*. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional de Saúde [...]. Brasília, DF, 3 out. 2016c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8867-3-outubro-2016-783691-publicacaooriginal-151170-pe.html>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.203/2017 de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei nº 9.163/2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Portaria nº 1.827 de 23 de agosto de 2017*. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41672>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate a fraude e corrupção*: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Guia de governança e gestão em saúde*: aplicável a secretarias e conselhos de saúde. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/52/94/E4/5F3F561019190A56E18818A8/GUIA%20GOVERNANCA%20EM%20SAUDE_WEB.PDF. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília, DF: Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018d. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018*. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação [...]. Brasília, DF, 25 abr. 2018e. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Política de governança pública*. Brasília, DF, 10 dez. 2018f. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 09 de maio de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria -RA 0106582018*. Brasília, DF: TCU, 2018g. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/654008031/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1065820181/inteiro-teor-654008086>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2781/2018*. Processo nº TC 010.658/2018-1. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2018h. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F678BD4EF01679850AD156A46&inline=1>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Senado. *Projeto de lei 5898/2019*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139724>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019*. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem [...]. Brasília, DF, 4 jan. 2019b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41324>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 705/2019*. Processo nº TC 010.656/2018-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2019c. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/237724045/dou-secao-1-17-04-2019-pg-229>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 9.794/2019 de 14 de maio de 2019*. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança [...]. Brasília, DF, 14 maio 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9794.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas*. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020b.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 10.476, de 27 de agosto de 2020*. Altera o Decreto nº 8.867, de 3 de outubro de 2016, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão [...]. Brasília, DF, 27 ago. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.476-de-27-de-agosto-de-2020-274646036>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. Brasília, DF, 15 jul. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2098/2020*. Processo nº TC 006.652/2019-0. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2020e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E73726BD20174304CE7CD7998&inline=1>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas*. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021a. Disponível em: <file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel%20-%20final.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança*. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021b. Disponível em: file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/10_passos_para_a_boa_governanca.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 10.756/2021 de 27 de julho de 2021*. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 27 jul. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.756-de-27-de-julho-de-2021-334837774>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 613/2021*. Processo nº TC 010.656/2018-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2021d. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/30/86/A1/5B7A87105073B887F18818A8/BTCU_61_de_06_04_2021_Delibera%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construção do Estado e administração pública: uma abordagem histórica*. São Paulo: FGV, 2005. (Relatório de Pesquisa FGV-EAESP, n. 27).

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. *RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, [s.l.], n. 10 jun./jul./ago., p. 1-19, 2007. Disponível em: <http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/>. Acesso em: 17 de jun. 2018.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2014.

CAMPOS, J. P. de. Cunha mantém mapa de cargos do PMDB nos governos de Lula e Dilma. *Veja*, [s.l.], 26 jul. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/cunha-mantinha-mapa-de-cargos-do-pmdb-nos-governos-lula-e-dilma/>. Acesso em: 17 set. 2021.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, [s.l.], p. 1- 13, Jan.- Mar. 2020.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, v. 1, p. 19-15, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34491&Itemid=6. Acesso em: 18 set. 2021.

DIRETRIZES gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil: In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA V. E. de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: IPEA, ENAP, 2018. p. 355-381.

FILGUEIRAS F. Governance, Brazil. In: FARAZMAND, A. (ed.). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. [S.l.]: Springer, 2019. p.1-13.

FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar/abr. 2017. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wpcontent/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

FUNASA. *Programa saneamento Brasil rural*. Brasília, DF, 25 jul. 2017. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/programa-saneamento-brasil-rural>. Acesso em: 17 set. 2021.

FUNASA. *Planejamento Institucional 2018 – 2023*. Brasília, DF, 2020a.

FUNASA. *Desempenho da gestão: gestão de pessoas 2020*. Brasília, DF, 31 dez. 2020b. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/web/guest/desempenho-da-gestao-gestao-de-pessoas-2020>. Acesso em: 17 set. 2021.

FUNASA. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília, DF: Funasa, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Ana%20Cristina/Downloads/Relato%C2%BFrio%20de%20Gesta%C2%BFo%202020.pdf>. Acesso em 24 set. 2021.

GIRARDI, J. *A operacionalização da política de governança na administração pública federal*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=downloads>. Acesso em: 21 set. 2021.

IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York, 2001. (Study 13). Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2017.

INCIBRA. *Projeto fortalecimento do controle externo na área ambiental: relatório da consultoria 2: planejamento estratégico, governança, controles internos e gestão de riscos*. [S.l.]: set. 2018.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION, AND DEVELOPMENT/THE WORLD BANK. *Decade of measuring the quality of governance: governance matters 2006*. Washington, D.C.: World Bank, 2006. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf Acesso em 14 nov. 2017.

JAKOBSEN, M. L. F.; MORTENSEN, P. B. Rules and the doctrine of performance management. *Public Administration Review*, Washington, v. 76, n. 2, p. 302-312, mar/abr. 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, Oxford, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. Public policy seen through the prism of its instruments: introduction. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011.

LEVI-FAUR, D. From big government to big governance? In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1-17. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-1?print=pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVvkSXgnXDSjz/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 10 maio 2021.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 50-63.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 127-152.

LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap, 2019.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Brasília, DF, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 6 abr. 2018.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate de governança pública. *Boletim de Análise Político-institucional (BAPI)*, Brasília, DF, v. 19, p. 91-100, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>. Acesso em: 03 ago. 2020.

NOGUEIRA, V. M. R.; FAGUNDES, H. S. Implementação de políticas públicas: uma questão em debate. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1., 2015, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UFSC, 2015. p. [1-9].

OECD principles of corporate governance 2004. Danvers: OECD, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

OLIVEIRA, P. A. A. Formação da agenda governamental: a instituição da política de governança pública. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2020, Brasília, *Anais [...]*. Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebab/paper/view/865>. Acesso em: 19 set. 2021.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPjkFSRj9mrVxCt/?lang=pt>. Acesso em: 3 set. 2021.

PEARCE, W.; WESSELINK, A.; COLEBATCH, H. Evidence and meaning in policy making. *Evidence & Policy*, Bristol, v. 10, n. 2, p. 161-165, 2014.

PEREIRA, R. R. Governança no setor público: origem, teorias, modalidades e aplicações. *Revista do TCU*, Brasília, DF. set./dez. 2011, p. 122-131.

PESSOA, L. A. H. P. *Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: Yu, J.; Guo, S. (ed.). *Civil society and governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 17-37.

PETERS, B. G. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

PIRES, R. R. C. *Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, 26).

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3rd. ed. Berkeley: University of California, 1984.

PROJETO cria política de governança com base em recomendações do TCU e OCDE. *Senado Notícias*, Brasília, DF. 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/27/projeto-cria-politica-de-governanca-com-base-em-recomendacoes-do-tcu-e-ocde>. Acesso em: 20 set. 2021.

RODRIGUES, F. Conheça o mapa da fisiologia na saúde pública. *UOL Notícias Políticas*, [s.l.], 7 dez. 2015. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/12/07/conheca-o-mapa-da-fisiologia-na-saude-publica/>. Acesso em: 17 set. 2021.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34. 2011. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696/2349>. Acesso em: 19 set. 2021.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. *Metodologia de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2013.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. Policy design: elements, premises, and strategies. In: NAGEL, S. S. (ed.). *Policy theory and policy evaluation*. New York: Greenwood Press, 1990. p. 77-102.

SECOM TCU. Planalto lança política de governança com base em estudo do TCU. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Imprensa*. Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/planalto-lanca-politica-de-governanca-com-base-em-estudo-do-tcu.htm>. Acesso em: 19 set. 2021.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: UNICAMP, 2000. (Cadernos de pesquisa NEEP, 48). Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 24 set. 2021.

SOUZA, R. B. S. *A política de governança pública aplicada aos processos seletivos de pós-graduação da UFPB*. 2020. Dissertação (Mestrado) - Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

TAVARES, F. F. *Análise da instrumentação da ação pública na pós-graduação stricto sensu por meio dos Planos Nacionais de Pós-Graduação*. 2019. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília, DF: Enap, 2019.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, DC, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília, DF: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Proces>. Acesso em: 11 dez. 2017.