

O Modelo de Governança na Área de Gestão de Pessoas: um estudo de caso no Governo do Distrito Federal

Patricia de Oliveira Ribeiro

<http://lattes.cnpq.br/9876090368090704>

Ireneu de Oliveira Mendes

<http://lattes.cnpq.br/8941727531037636>

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

<http://lattes.cnpq.br/9490708294738969>

<https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

Pedro Filipe Gonçalves da Rocha

<http://lattes.cnpq.br/1776686413562842>

Recebido em: 28 de julho de 2023

Aprovado em: 18 de setembro 2023

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar o modelo de Governança no setor público com foco na Administração Pública do Distrito Federal. Trata-se de um estudo de caso na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria de Estado de Economia com o intuito de verificar se o modelo de Governança já é uma realidade naquela unidade administrativa ou se ainda há um caminho a ser percorrido. Buscou-se evidenciar as boas práticas de Governança Pública que visam à melhoria da Administração Pública e, ainda, mostrar quais as medidas o Governo do Distrito Federal já adota, visando o desenvolvimento dessa Governança. A pesquisa foi realizada em duas etapas, com aplicação de questionário e entrevistas, a partir do Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União, que trata do tema proposto. Como resultado, verificou-se que não foi possível identificar todas as características do modelo de Governança presentes no Referencial Básico de Governança na atual gestão da Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal. Os resultados demonstram que ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública. Governo do Distrito Federal. Administração Pública.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Governance model in the public sector with a focus on the Public Administration of the Federal District. This is a case study at the State sub department of Human Resources, of the State Department of Economy, with the aim of verifying if the Governance model is already a reality in that administrative unit or if there is still a way to go. The researchers attempted to highlight good public governance practices aimed at improving public administration and, furthermore, to show what measures the Federal District Government is already carrying out in order to develop this Governance. The researchers conducted the study out in two stages, with the application of a questionnaire and interviews, based on the Basic Governance Reference published by the Federal Court of Accounts, which deals with the proposed theme. As a result, it was found that it was not possible to identify all the characteristics of the Governance model present in the Basic Governance Reference in the current administration of the State sub Department of Human Resources of the Federal District Government. The results shows that there is still a path to go in order to achieve this management model.

KEYWORDS: Public Governance. Federal District Government. Public Administration.

1. Introdução

O estudo em torno das temáticas da Governança vem ganhando protagonismo na área da Administração Pública mundial. Sua origem nasce no âmbito privado com a necessidade de encontrar soluções para os problemas que levaram algumas empresas à falência. Conforme afirma Carvalho (2017), nas últimas três décadas o termo Governança vem ganhando espaço nas ciências políticas, atuando em contextos distintos e conquistando significados diferentes. O termo Governança também se relaciona com procedimentos associados à tomada de decisão, ao desempenho eficiente dos objetivos estabelecidos, ao controle das organizações e ao modo aberto de comunicação e responsabilização para com os *stakeholders* (SPANHOVE; VERHOEST, 2007; JORDAN, 2014).

Entre 1995 e 2002, empresas importantes no setor privado da área financeira, de indústria e serviços, na Inglaterra e nos Estados Unidos, foram envolvidas em escândalos financeiros, o que culminou em suas falências. Diante disto, agentes públicos e privados realizaram mudanças nos sistemas de gestão, principalmente no que tange ao relacionamento entre acionistas e administradores, nascendo assim o termo Governança corporativa (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). Nos anos seguintes, vários países começaram a se preocupar com o tema da Governança, e por isso alguns códigos foram publicados. Organizações como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Fundo Monetário Internacional – FMI, bem como o Banco Mundial, se envolveram com o referido assunto com o intuito de promovê-lo (TCU, 2014).

Tal protagonismo se deu também no Brasil, o qual obteve iniciativas de melhoria da Governança nos âmbitos público e privado. O setor público acabou por absorver os conceitos e princípios desse modelo de governação. Essa adaptação da Governança corporativa no setor público tem uma ligação direta com a dificuldade que o Estado tem de firmar as suas práticas, por ser muito comum suas ações serem lentas e rígidas, interferindo assim de forma direta na qualidade dos serviços oferecidos à população (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A década de 1990 ficou marcada por transformações importantes, as quais ocorreram não somente na seara do pensamento, como também, e principalmente, na maneira como os Estados atuavam e se organizavam. As referidas transformações vêm ocorrendo não somente dentro dos governos, mas especialmente na forma como estes se relacionam com a sociedade e com o mercado. Nesse cenário, a capacidade do Estado começa a ter relação com o conceito de Governança, considerando que nesse contexto, relações existentes entre as organizações da

sociedade civil, do setor privado e do setor público passam a ter um papel de destaque para a efetividade do governo (HUERTA, 2008).

O crescente uso do conceito de Governança para pesquisas sobre os pontos essenciais do desempenho do governo resultou em informações importantes a respeito das relações causais entre os processos de escolha pública, gestão pública, prestação de serviços, avaliações, como também as reações de cidadãos e partes envolvidas. Juntamente a esses esforços, os teóricos das políticas públicas retrataram múltiplos modelos para esclarecer as relações entre os processos de formulação de políticas, seus produtos e resultados. O que se percebe é a influência dos sistemas administrativos no desempenho governamental da implementação de políticas públicas, retratadas nas ações efetuadas pelos gestores públicos em todos os níveis (ROBICHAU; LYNN JR, 2009).

A Governança Pública tem um significado mais geral do que o usual e limitado encontrado nos negócios e da interpretação direcionada para o mercado surgida do conceito de administração. A Governança Pública relaciona-se com a legitimidade e legalidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a relação entre o cenário político e o social representa um papel essencial. Desse modo, a Governança Pública é um complexo de atividades a qual envolve a direção de redes complexas em campos políticos da sociedade (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997).

O presente artigo tem como objetivo analisar o modelo de Governança no setor público com foco na Administração Pública do Distrito Federal. Para tal, ter-se-á como foco de análise um estudo de caso na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria de Estado de Economia com o intuito de verificar se o modelo de Governança já é uma realidade naquela unidade administrativa ou se ainda há um caminho a ser percorrido. Deste modo, o artigo iniciará com uma análise da Governança como paradigma de governação na Administração Pública, seguindo-se um ponto dedicado ao Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União - RBG/TCU e focando finalmente a nossa atenção na implementação das práticas de Governança no Distrito Federal.

Para o efeito, procedeu-se, ao nível metodológico, à utilização de uma abordagem mista, considerando uma abordagem quantitativa e a uma abordagem qualitativa. A nível quantitativo, procedeu-se à aplicação de um inquérito por questionário *online* (através da plataforma *Google Forms*), aos servidores públicos da Administração Pública direta e indireta, e funcionários públicos da administração indireta do Governo do Distrito Federal – Brasil, que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial (CPE) e Cargos Públicos em Comissão (CPC), representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais, e que são orientados pela

Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP) acerca dos assuntos afetos às suas áreas de atuação, para identificar a sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da Subsecretaria supracitada.

A nível qualitativo, foram realizadas 5 entrevistas com os gestores (fatores-chave), para procurar obter uma maior compreensão acerca da realidade vivenciada na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, tendo por intuito avaliar a percepção desses servidores públicos acerca da implementação das práticas de Governança, notadamente no que toca os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

2. A Governança como Paradigma de Governação na Administração Pública

Desde os anos 1980 que as administrações públicas têm realizado importantes mudanças nas políticas de gestão pública (HOOD, 1991; HUGHES, 1992; POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG, 2007), com reformas administrativas que fortaleceram novos discursos e práticas advindas do setor privado e as utilizaram como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009). Autores como Hays e Plagens (2002) dão uma noção da magnitude dessas reformas:

[...] estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da Administração Pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável. (HAYS; PLAGENS, 2002, p. 327).

Segundo estes autores, os esforços de reforma para as democracias estáveis e mais avançadas têm as suas raízes nos mercados e na competição. O Quadro 1 apresenta algumas das definições habitualmente constantes na literatura sobre esta temática.

Quadro 1 - Definições de Governança Pública

| AUTORES/ORGANIZAÇÕES | GOVERNANÇA PÚBLICA |
|--|--|
| Rhodes (1996) | Tem vários significados. O uso atual não trata Governança como sinônimo de governo. Em vez disso, Governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou novas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou ainda um novo método pelo qual a sociedade é governada. |
| Kickert, Klijn e Koppenjan (1997, p. 732) | A Governança Pública é um complexo de atividades a qual envolve a direção de redes complexas em campos políticos da sociedade. |
| Lynn Jr.; Heinrich e Hill (2001, p. 7) | Regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem fornecimento de bens com suporte público e serviços. |

| | |
|-----------------------------------|--|
| Bresser-Pereira (2001) | Governança tem direta relação com a maneira como o poder é exercido e governado. A Governança Pública é uma parte da legitimidade que vem do processo conforme ele é realizado, ou seja, quando determinados grupos da população estão diretamente mais envolvidos na questão pública. Com isto, existe uma maior probabilidade que tenha sucesso em seus objetivos. |
| Araújo (2002) | Capacidade que o governo possui em implementar e formular assuas políticas públicas. A Administração Pública utiliza-se das competências financeiras, técnicas e gerenciais para alcançar os resultados determinados por metas coletivas. |
| OCDE (2004) | Arranjos formais e informais que apontam como são definidas as decisões públicas e como as decisões públicas são efetivadas como objetivo de assegurar os valores constitucionais de um país diante dos problemas, ambientes e atores envolvidos. |
| Kissler e Heidemann (2006) | Uma geração de reformas administrativas e de Estado, que vislumbra em uma ação conjunta efetuada de maneira eficaz com empresas, sociedade civil e Estado, a visar resoluções inovadoras de problemas sociais, onde são criadas oportunidades de desenvolvimento sustentável para todos os envolvidos. |
| Secchi (2009) | Denota pluralismo. Papel do Estado com aspectos menos hierárquicos visando a solução de problemas públicos. Retorna a importância da política dentro da Administração Pública, reduzindo assim a importância de observações dos critérios técnicos nos processos que exigem decisão, bem como a criação de mecanismos participativos para deliberação de assuntos na esfera pública. |
| Matias-Pereira (2010) | Sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre cidadãos, governantes, gestores, colaboradores e alta administração, com o intuito de que o bem comum tenha protagonismo em detrimento de interesses de um determinado grupo ou pessoas. |
| Peters (2012) | Governança Pública resulta em uma visão de ação coletiva que requer que se pense o Estado na sua estrutura, funcionamento e relação com as demais entidades, no âmbito supra e infranacional, com maior foco numa análise própria e específica das instituições. |
| IFAC (2013) | Fazem parte a estrutura administrativa, política, econômica, entre outras colocadas em prática visando asseverar que os resultados determinados pelos <i>stakeholders</i> sejam atingidos. |
| TCU (2014) | “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” |

Fonte: Autoria própria (2021).

3. Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União – RBG/TCU

Por força de desafios acerca da atuação do Estado, os quais merecem destaque: i) manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; ii) racionalização dos gastos públicos; e iii) investimento em setores de relevância como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.), onde a Constituição Federal de 1988 outorgou um conjunto de tarefas nos âmbitos político, social e econômico, em 2014, o Tribunal de Contas da União publicou o Referencial Básico de Governança (RBG), o qual estabelece práticas de gestão, que são aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública (TCU, 2014).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de controle externo do Governo Federal, que possui competências constitucionais e privativas. O art. 71, da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio da referida Corte. O TCU é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Sendo assim, tem como objetivo ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Impende consignar, por oportuno, que por força do art. 18 da CF de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Sendo assim, o RBG supracitado é utilizado pelo TCU como um dos instrumentos para que sirva de orientação e incentivo de implementação das boas práticas de Governança por organizações públicas de qualquer ente federativo, o qual deverá observar as suas características institucionais, bem como suas normas legais, para adequar à sua realidade, com o intuito de obter melhores resultados com a adoção de tais práticas.

O Referencial Básico de Governança aponta perspectivas distintas acerca da análise da Governança do setor público. São elas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais (TCU, 2014). O RBG elucida que a Governança existente nos órgãos e entidades públicas devem observar três funções básicas: i) avaliar; ii) direcionar; e iii) monitorar, como também faz uma distinção entre funções de Governança e funções de gestão, e como essas funções se relacionam. A gestão fica integrada aos processos organizacionais, e é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, já a Governança fica responsável pelo direcionamento, monitoramento.

É a Governança que irá supervisionar e avaliar a atuação da gestão, com o objetivo de atender as necessidades não somente dos cidadãos, como também dos *stakeholders*. A Governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, e a gestão parte do princípio de um direcionamento superior pré-existente, contando com a colaboração dos agentes públicos envolvidos para garantir a melhor execução de maneira eficiente (TCU, 2014). A definição adotada pelo RBG referente a Governança Pública é a seguinte:

(...) compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014, p. 26).

O TCU, por considerar que a Governança não está isenta de custos e que os mecanismos supracitados na definição de Governança Pública não produzem resultados pertinentes quando tratados de forma isolada, criou o RBG, observando quatro níveis de análise, que são i) os mecanismos de Governança; ii) os componentes; iii) as práticas; e iv) os itens de controle. Registre-se o protagonismo que o presente referencial dá aos mecanismos propostos, quais sejam: Liderança – refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que garante condições mínimas para o exercício da boa Governança; Estratégia – envolve aspectos como: escuta ativa de demandas, verificar as necessidades das partes interessadas, avaliação do ambiente interno e externo, alinhamento de estratégias etc.; Controle – Trata entre outras coisas, da prestação de contas das ações e da responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2014). Para cada componente foram direcionadas algumas práticas de Governança, as quais encontram-se no Quadro 2 para uma melhor visualização:

Quadro 2 - Funcionamento entre mecanismos, componentes e práticas de Governança

| Mecanismo – LIDERANÇA | |
|---------------------------------------|---|
| Componentes dos mecanismos | Práticas de Governança |
| L1 Pessoas e competências | Prática L1.1 – Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. |
| | Prática L1.2 – Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. |
| | Prática L1.3 – Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. |
| | Prática L1.4 – Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais. |
| L2 Princípios e comportamentos | Prática L2.1 – Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. |
| | Prática L2.2 – Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. |
| | Prática L2.3 – Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado. |
| | Prática L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. |

| | |
|---|---|
| L3 Liderança organizacional | Prática L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos. |
| | Prática L3.3 – Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de Governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização. |
| | Prática L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. |
| | Prática L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências. |
| L4 Sistema de Governança | Prática L4.1 – Estabelecer as instâncias internas de Governança da organização. |
| | Prática L4.2 – Garantir o balanceamento de poder e segregação de funções críticas. |
| | Prática L4.3 – Estabelecer o sistema de Governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas. |
| Mecanismo – ESTRATÉGIA | |
| Componentes dos mecanismos | Práticas de Governança |
| E1 Relacionamento com as partes interessadas | Prática E1.1 – Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. |
| | Prática E1.2 – Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na Governança da organização. |
| | Prática E1.3 – Estabelecer relação objetiva e profissional com mídia, com outras organizações e com auditores. |
| | Prática E1.4 – Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos. |
| E2 Estratégia organizacional | Prática E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. |
| | Prática E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização. |
| | Prática E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. |
| E3 Alinhamento transorganizacional | Prática E3.1 – Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. |
| Mecanismo – CONTROLE | |
| Componentes dos mecanismos | Práticas de Governança |
| C1 Gestão de riscos e controle interno | Prática C1.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno. |
| | Prática C1.2 – Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. |
| | Prática C2.1 – Estabelecer a função de auditoria interna. |

| | |
|--|---|
| C2 Auditoria interna | Prática C2.2 – Prover condições para que a auditoria internaseja independente e proficiente. |
| | Prática C2.3 – Assegurar que a auditoria interna adicione valorà organização. |
| C3 Accountability e transparência | Prática C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. |
| | Prática C3.2 – Prestar contas da implementação e dos resultadosdos sistemas de Governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> . |
| | Prática C3.3 – Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. |
| | Prática C3.4 – Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. |

Fonte: Autoria própria baseado nos dados contidos no RBG (TCU, 2014) (2021).

Com o intuito de aprimoramento de sua Governança, o Poder Executivo Federal publicou o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Após pesquisa efetuada neste estudo acerca de normativos legais sobre Governança no Brasil, foram encontrados à data de 2021, dos 26 Estados e o Distrito Federal, apenas 11 que possuem alguma estrutura a respeito do tema em epígrafe. Na Figura 1 é demonstrado o resultado da pesquisa em questão.

Figura 1 – Estados que possuem estruturas de Governança no Brasil



Fonte: Autoria própria (2021).

Verifica-se, assim, que a Governança, apesar de sua importância, ainda é um tema que necessita ser disseminado e adotado por todos os entes federativos do Brasil.

4. A Implementação das Práticas da Governança no Distrito Federal

A ideia de implementar a política de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal iniciou da necessidade de uma maior parametrização das ações que são realizadas pelos órgãos e entidades que fazem parte da Administração Pública Distrital. Sendo assim, o Governo do Distrito Federal, com o intuito de fomentar a sua Governança, publicou o Decreto n.º 39.736, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre a política de Governança Pública e *compliance* no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

O normativo legal supracitado tem grandes similaridades com o já mencionado Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, do Poder Executivo Federal, utilizando os mesmos conceitos referentes à Governança Pública, seus princípios, diretrizes e mecanismos, bem como também os conceitos definidos no RBG – TCU, no que tange à Governança. A inovação ocorre na inserção, em seu art. 2º, incisos II e VI, da definição de *compliance*, e Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG), respectivamente. O primeiro é definido como “alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público” (BRASIL, 2019), e o segundo é definido como “indicador baseado em metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União que mensura a capacidade de o órgão ou entidade implementar boas práticas de Governança Pública” (BRASIL, 2019).

Ressalte-se que à luz do princípio da separação dos poderes que rege a República Brasileira, expresso no art. 2º da sua Carta Magna, o qual menciona que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, p. 1), quem exerce o controle externo da Administração Pública distrital é o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Sendo assim, a utilização das diretrizes, conceitos e princípios apontados no Referencial Básico de Governança – TCU, tem caráter discricionário e não obrigatório. O RBG apenas aponta uma direção a ser seguida.

O Decreto Distrital, em seu art. 2º, inciso I, considera Governança Pública um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2019). Os princípios e diretrizes da Governança Pública são tratados, respectivamente em seus arts. 3º e 4º. Cabe aqui mencionar os princípios,

que são os mesmos considerados pelo Poder Executivo Federal, quais sejam: – Capacidade de resposta; – Integridade; – Confiabilidade; – Melhoria regulatória; – Transparência; – Prestação de contas e responsabilidade. Em seu art. 5º são abordados os mecanismos para o exercício da Governança. Trata-se da liderança, estratégia e controle.

Em 28 de novembro de 2019, foi publicado o Decreto n.º 40.291, que remanejou as Subsecretarias de *Compliance* e Governança, do Gabinete da Casa Civil do Distrito Federal, para a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), passando este órgão a ser o responsável por assessorar o Governador acerca da Política de Governança Pública e *Compliance*, da administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do DF. Por ser missão da CGDF orientar e controlar a gestão pública, com total transparência, e com a participação ativa da sociedade, com o intuito de fortalecer as unidades do Governo do Distrito Federal para que sejam alinhadas as estratégias institucional e governamental, o referido órgão em questão, por meio da Subcontroladoria de Governança e *Compliance* formulou a Cartilha de Governança e *Compliance*, que buscou de forma objetiva, mencionar conceitos e práticas de Governança para auxiliar no desempenho dos demais órgãos e entidades do Distrito Federal.

É demonstrado na Cartilha em epígrafe o Sistema de Governança adotado, o qual está embasado nos pilares da tríade: Conselho de Governança, que assessora o Governador na condução das políticas e serviços públicos; Comitês Internos de Governança, que juntamente com a Alta Administração, promove e monitora a política de Governança; Alta Administração, que fica responsável por implementar a política de Governança em seus órgãos e entidades. A Cartilha de Governança e *Compliance* menciona que o Conselho de Governança (CGOV) é considerado como um dos principais atores de todo o sistema.

O Sistema de Governança do Governo do Distrito Federal tem seu alicerce nos pilares da coordenação governamental, por meio do Conselho de Governança, que é composto pelos Secretários de Estado. Esse sistema tem relação com a forma com que os atores envolvidos interagem entre si e definem suas atividades com o intuito de alcançarem as boas práticas de Governança, que entre outras são: saber quais são as instâncias internas de Governança; observar e assegurar a segregação de funções; ter definido os papéis e responsabilidades de todos os atores envolvidos; evitar concentração de poder.

Tabela 1 – Sumários dos pontos abordados na Cartilha de Governança e *Compliance*

| |
|--|
| Apresentação e objetivos da Cartilha |
| Conceito de Governança |
| Sistema de Governança |
| Diretrizes e princípios da Governança |
| Pilares e mecanismos da Governança |
| Importância e atuação da Governança e Gestão |
| Construção de um modelo de Governança |
| O que é <i>Compliance</i> |
| 6 Benefícios do <i>Compliance</i> Público |
| Riscos de Integridade |
| Programa de Integridade |
| Principais objetivos de um programa de integridade |
| 5 Eixos do programa de integridade |
| Como implantar a governança e <i>compliance</i> no órgão |

Fonte: Cartilha de Governança e *Compliance*, Controladoria-Geral do Distrito Federal (2021)

A Cartilha de Governança e *Compliance* do Governo do Distrito Federal¹ faz ainda alusão aos pilares da Governança, salientando que esses pilares ajudarão a tornar o processo confiável com maior facilidade em aderir às boas práticas do setor público. É citada a necessidade de atuar com transparência no que tange às ações efetuadas no dia a dia, bem como na consecução dos resultados. É mencionado que o acesso à informação é um direito. Tem o objetivo direto de informar o cidadão, para que ele possa participar de forma mais ativa nas políticas públicas sociais, bem como também dá importância ao *accountability*, definido como controle, fiscalização e prestação de contas, que irá auxiliar a atingir os resultados almejados, depois de um eficiente planejamento na gestão pública.

Importa observar que são consideradas como as Instâncias Internas de Governança, conforme a Figura 2, a Alta Administração, que se subdivide em Administração Superior (Secretários, Secretários Executivos e Subsecretários) e Administração Executiva (Coordenadores, Diretores e Gerentes); e o Comitê Interno de Governança Pública (Promove e monitora); e as Instâncias Internas de apoio à Governança (Comitês de Governança, Grupos de Trabalho, Subcomissões, Ouvidoria, Controle Interno e Assessorias Jurídicas).

¹ Para mais informação aconselha-se a consulta de <https://www.cg.df.gov.br/governanca/>

Figura 2 - Modelo de Governança Pública no DF



Fonte: Adaptado da Controladora-Geral do Distrito Federal - CGDF (2021).

Verifica-se assim, diante de todo o exposto, que existe no Governo do Distrito Federal uma estrutura robusta que trata do tema acerca da Governança.

A referida capacitação envolve exercícios de assistência técnica, dando ênfase na participação das comunidades de destino, podendo serem elas públicas, privadas ou até mesmo do terceiro setor.

Um exemplo de sucesso, o qual poderia ser utilizado e aplicado como solução para fomentar tais práticas no Governo do Distrito Federal, foi o aplicado em Portugal, com a promulgação da Lei n.º 64, de 22 de dezembro de 2011, que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública naquele país. Com a referida norma, foi criada uma entidade administrativa independente, denominada Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP), que tem como missão recrutar e selecionar candidatos para ocuparem os cargos de direção superior na Administração Pública (BILHIM, 2014).

A referida Lei foi um divisor de águas entre o exercício de cargos políticos e o exercício de cargos administrativos. A criação de uma entidade independente com o objetivo de selecionar a direção superior da administração e ter a responsabilidade de avaliar o perfil mais adequado das personalidades que são indicadas pelo Governo para exercerem cargos de gestor público, ratifica o conceito de autonomia de esferas. A independência da CReSAP é tanta, que o legislador proíbe os membros da Comissão de receber, ou mesmo pedir orientações

do Governo. Sendo assim, a seleção desses gestores públicos passou a assegurar a observância de critérios de transparência, isenção e mérito (BILHIM, 2014).

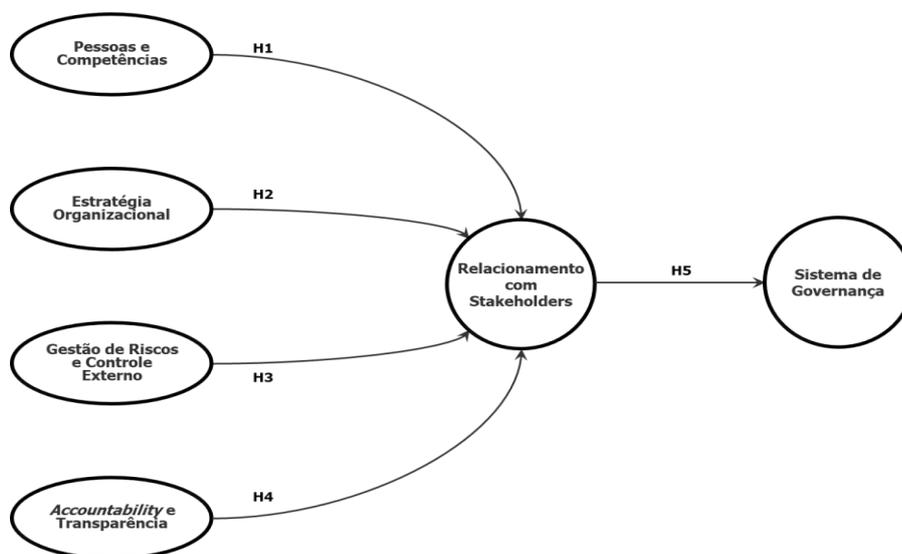
5. Metodologia

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem mista, considerando assim as abordagens qualitativa e quantitativa. Deste modo, considerando que a Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal atua como órgão central do Sistema de Gestão de Pessoas do Distrito Federal (topo), exercendo a competência diretiva, normativa, de acompanhamento e de avaliação de programas, projetos e ações nas áreas de administração de pessoal e desenvolvimento de pessoas dos 89 órgãos/entidades, salientando que cada órgão/entidade possui o seu próprio setorial de gestão de pessoas (base), o estudo de caso em questão divide-se em duas etapas e tem como objetivo verificar se o modelo de Governança já é uma realidade na Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal, ou se ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

5.1. Modelo de Investigação

Foi utilizado como modelo, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), nomeadamente no que toca aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, a fim de verificar alguns de seus componentes e práticas de Governança. A partir da estrutura teórica apresentada, foi definido o modelo inicial que se encontra na Figura 3:

Figura 3 - Modelo teórico inicial



Fonte: Autoria própria (2021).

Sendo assim, tendo como base o modelo inicial (Figura 2), foram elaboradas as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1 - A variável latente Pessoas e Competências tem um impacto direto e positivo direto na variável Relacionamento com *Stakeholders*;

H2 - A variável latente Estratégia Organizacional tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H3 - A variável latente Gestão de Riscos e Controle Externo tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H4 - A variável latente *Accountability* e Transparência tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H5 - A variável latente Relacionamento com *Stakeholders* tem um efeito mediador positivo na variável latente Sistema de Governança.

Tendo em vista os referidos mecanismos tratados no RBG – TCU, o estudo em questão optou por considerar seis variáveis, com o objetivo de verificar quais dessas variáveis estão diretamente relacionadas com o modelo de Governança no setor público. São elas:

Variáveis referentes ao mecanismo de Liderança:

- 1) **Pessoas e competências** – A organização deve ter em seus quadros organizacionais, profissionais que tenham as competências necessárias para executar suas atribuições. As

boas práticas de Governança recomendam que os membros da Alta Administração tenham as competências necessárias para o bom exercício do cargo (TCU, 2014);

- 2) **Sistema de Governança** – Caracteriza-se da forma como os vários atores irão interagir, proceder e se organizarem para que a boa Governança tenha bons resultados. Para isso, a organização deverá definir e implantar um Sistema de Governança simples e ao mesmo tempo bem desenvolvido (TCU, 2014).

Variáveis referentes ao mecanismo de Estratégia:

- 3) **Relacionamento com *stakeholders*** – As organizações deverão estar atentas as demandas de todas as partes interessadas, observando-se o âmbito político, econômico e social. Deverão balancear as diversas expectativas das partes interessadas bem como atentar para as responsabilidades dos dirigentes e gestores, não esquecendo da indispensável prestação de contas (IFAC, 2013);
- 4) **Estratégia organizacional** – As organizações deverão traçar de maneira clara seus objetivos, ter sua estratégia de atuação bem definida, e utilizar de meios que sejam capazes de auxiliar e orientar ações de melhoria (TCU, 2014).

Variáveis referentes ao mecanismo de Controle:

- 5) **Gestão de riscos e controle interno** – Instrumento de Governança utilizado pelas organizações do setor público em estabelecer quanto risco será aceitável com o objetivo de prestar um melhor serviço de interesse público da melhor forma possível, observando os interesses das partes interessadas e dos cidadãos (INDOSAI, 2007);
- 6) **Accountability e transparência** – Mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para que seja assegurada a adequada *accountability*. Deverão estar incluídos na implementação do Sistema de Governança (TCU, 2014). Conforme menciona Matias-Pereira (2010), *accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que fazem com que os dirigentes governamentais prestem contas dos resultados de suas ações, resultando assim em uma maior transparência e exibição das políticas públicas. Adiciona-se aos mecanismos supracitados, a importância da transparência para auxiliar na garantia do sucesso da *accountability* (IFAC, 2013).

1) Abordagem quantitativa

O procedimento utilizado para a apuração dos dados foi efetuado com aplicação de um inquérito por questionário *online*, aos servidores públicos da Administração Pública direta e indireta, e funcionários públicos da administração indireta do Governo do Distrito Federal – Brasil, que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial (CPE) e Cargos Públicos em Comissão (CPC), representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais, e que são orientados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP) acerca dos assuntos afetos às suas áreas de atuação, para identificar a sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da Subsecretaria supracitada. Foi utilizada a plataforma *Google Forms*, para a aplicação de um questionário. Este foi composto por uma caracterização geral dos servidores e funcionários públicos, juntamente com 23 questões espartilhadas por dimensão constante no modelo de análise inicial.

O questionário continha um conjunto de 5 questões iniciais, seguido de 6 dimensões de análise: 1) Pessoas e Competências; 2) Sistema de Governança; 3) Relacionamento com *Stakeholders*; 4) Estratégia Organizacional; 5) Gestão de Riscos e Controle Interno; e 6) *Accountability* e Transparência. Pretendia-se que fosse indicado pelo respondente, com base na sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da SUGEP, especificamente acerca dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o seu nível de concordância com os itens do questionário, com base numa escala de *Likert* cuja intensidade varia de “1” – discordo totalmente a “10” – concordo totalmente.

Após o encerramento do questionário *online*, foram apuradas 73 respostas (82%), de um total de 89 setoriais que atuam na área de gestão de pessoas, dos órgãos/entidades do Governo do Distrito Federal. É apresentado um resumo dos dados obtidos referente à amostra apurada na Tabela 2:

Tabela 2 - Resumo dos dados da amostra (dimensão quantitativa)

| Amostra | 73 respostas | | |
|-------------------------|------------------------|----|-------|
| Idade | De 21 a 30 anos | 0 | 0,0% |
| | De 31 a 40 anos | 16 | 21,9% |
| | De 41 a 50 anos | 36 | 49,3% |
| | De 51 anos ou mais | 18 | 24,7% |
| | Idade não especificada | 3 | 4,1% |
| Sexo | Feminino | 47 | 64,4% |
| | Masculino | 26 | 35,6% |
| Tempo de serviço | Até 5 anos | 0 | 0,0% |

| | | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|----|-------|
| | De 6 a 10 anos | 8 | 11,0% |
| | De 11 a 15 anos | 26 | 35,6% |
| | De 16 a 20 anos | 8 | 11,0% |
| | De 21 a 25 anos | 7 | 9,6% |
| | Mais de 26 anos | 24 | 32,9% |
| Exerce cargo de chefia | Sim | 64 | 87,7% |
| | Não | 9 | 12,3% |
| Escolaridade | Ensino Básico | 0 | 0,0% |
| | Ensino Médio | 1 | 1,4% |
| | Graduação (licenciatura/técnico) | 14 | 19,2% |
| | Pós-graduação | 54 | 74,0% |
| | Mestrado | 4 | 5,5% |

Fonte: Autoria própria baseado em dados extraídos do questionário *google forms* (2021).

Das 73 respostas obtidas, a média das idades dos respondentes é de aproximadamente 45 (idade mínima de 34 e máxima 66). São do sexo feminino, 47 (64,4%), e 26 (35,6%) do sexo masculino. Exercem cargos de chefia, 64 (87,7%), enquanto 9 (12,3%) não exercem. Apenas 1(1,4%) tem escolaridade de ensino médio, 14 (19,2%) graduação – licenciatura/técnico, 54 (74%) pós-graduação, 4 (5,5%) mestrado. Não existiram registos de escolaridade de ensino básico e doutorado.

Salienta-se que o questionário foi aplicado apenas para servidores e funcionários públicos que possuem cargos de chefia, representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais. Considerando que 9 (12,3%) responderam o questionário e afirmaram que não exercem cargos de chefia, é importante esclarecer que existe no Governo do Distrito Federal o instituto da substituição, previsto nos arts. 44 e 45, da Lei Complementar n.º 840, de 23 de dezembro de 2011, que menciona que o ocupante de cargo ou função de direção ou chefia tem substituto indicado no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designado pela autoridade competente.

Sendo assim, os respondentes que registraram não exercer cargo de chefia, são servidores que estavam a substituir os titulares dos referidos cargos, e por não serem eles os respetivos titulares, responderam não exercer cargo de chefia, tendo em vista a substituição ter caráter transitório, por um prazo certo e fim determinado.

2) Abordagem qualitativa

Foram realizadas 5 entrevistas com os gestores (fatores-chave), para uma maior compreensão acerca da realidade vivenciada na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, com o

intuito de avaliar a percepção desses servidores públicos que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial – CPE e que atuam diretamente na Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal acerca da implementação das práticas de Governança, notadamente no que toca os mecanismos de liderança, estratégia e controle. As questões utilizadas foram formuladas a partir das seis variáveis contidas no modelo inicial (Figura 3).

As 5 questões iniciais foram referentes à caracterização geral dos gestores, e logo após foram efetuadas um total de 10 perguntas, as quais foram retiradas de questões abordadas no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), acerca das 6 dimensões de análise: pessoas e competências; estratégia organizacional; gestão de riscos e controle interno; *accountability* e transparência; relacionamento com as partes interessadas; e sistema de Governança.

Na Tabela 3, encontra-se um resumo dos dados obtidos referente à amostra apurada:

Tabela 3 - Resumo dos dados da amostra (dimensão qualitativa)

| Amostra | 5 respostas | | |
|-------------------------|--------------------|---|-----|
| Idade | De 31 a 40 anos | 2 | 40% |
| | De 41 a 50 anos | 2 | 40% |
| | De 51 anos ou mais | 1 | 20% |
| Sexo | Feminino | 1 | 20% |
| | Masculino | 4 | 80% |
| Tempo de Serviço | De 11 a 15 anos | 3 | 60% |
| | De 16 a 20 anos | 0 | 0% |
| | De 21 a 25 anos | 1 | 20% |
| | Mais de 26 anos | 1 | 20% |
| Escolaridade | Graduação | 1 | 20% |
| | Pós-graduação | 4 | 80% |

Fonte: Autoria própria (2021).

Das 5 respostas obtidas nas entrevistas, a média das idades dos entrevistados é de aproximadamente 44 anos (idade mínima de 38 e máxima 54). Apenas 1 (20%) é do sexo feminino, e 4 (80%) são do sexo masculino. Os 5 entrevistados (100%) exercem cargos de chefia. Apenas 1 (20%) tem escolaridade de Graduação, e 4 (80%) de Pós-Graduação.

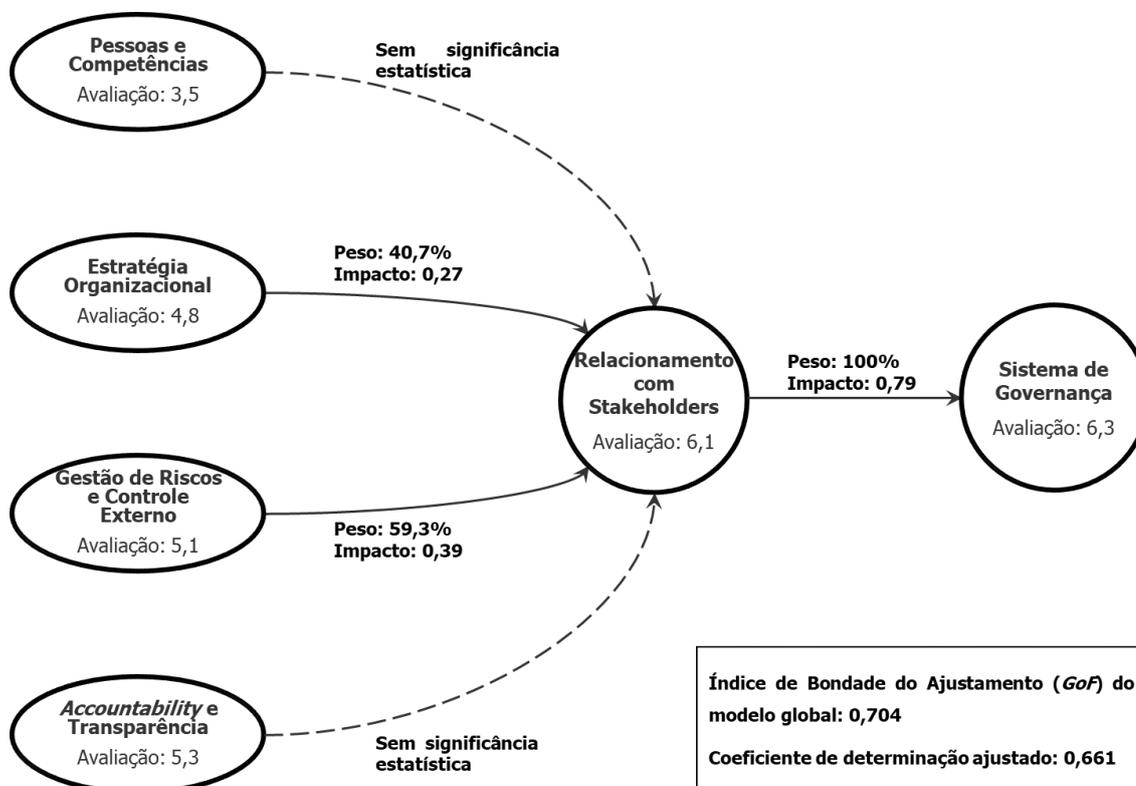
6. Resultados e Discussão

Desenvolver-se-á de seguida uma análise ao questionário e às entrevistas realizada com o objetivo de aferir se já existem características do modelo de Governança na área de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal.

6.1. Análise dos dados – dimensão quantitativa

Como resultado da aplicação do questionário e após o tratamento dos resultados obtidos, alcançamos o modelo final, que se apresenta na Figura 4.

Figura 4 - Modelo final



Fonte: Autoria própria (2021).

Da análise da Figura 4 concluímos que, das 4 variáveis latentes em estudo, 2 oferecem impacto estatisticamente significativo para um nível de confiança de 95,00% (0,9500), nomeadamente as variáveis “Estratégia Organizacional” e “Gestão de Riscos e Controle Externo”. É também possível aferir as avaliações médias destas 2 variáveis.

Com a média mais alta, o valor obtido para a variável “Gestão de Riscos e Controle Externo”, foi de 5,1 pontos, seguida da variável “Estratégia Organizacional” que obteve uma avaliação média de 4,8 pontos. Da observação dos resultados apresentados no modelo de

percepções obtido (Figura 4 – Modelo final), constata-se que para um nível de significância de 0,05 o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão da Estratégia Organizacional, temos um impacto de 0,27 pontos na dimensão Relacionamento com *Stakeholders*. Por sua vez, o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão Gestão de Riscos e Controle Externo, temos um impacto de 0,39 pontos na dimensão Relacionamento com *Stakeholders*. Finalmente, o aumento de 1 ponto na avaliação média do Relacionamento com *Stakeholders*, temos um impacto de 0,79 pontos na dimensão Sistema de Governança. Já as dimensões Pessoas e Competências e *Accountability* e Transparência não apresentam, para um nível de significância de 0,05, um impacto estatisticamente significativo.

A dimensão que apresenta maior peso nas percepções dos servidores e funcionários públicos é a dimensão “Gestão de Riscos e Controle Externo”, contribuindo com 59,3%, seguida da dimensão “Estratégia Organizacional” com um peso de 40,7%. É ainda possível verificar que as percepções médias das 2 variáveis latentes independentes com impacto estatístico são inferiores a 6 pontos em 10 possíveis, oscilando entre o valor mínimo 4,8 pontos relativos à dimensão “Estratégia Organizacional” e o valor máximo de 5,1 pontos, relativos à dimensão “Gestão de Riscos e Controle Externo”. Na mesma linha surge a dimensão dependente, “Sistema de Governança” apresentando um valor médio também favorável para as percepções, que corresponde a 6,3 pontos. O Tabela 4 apresenta os índices de qualidade do modelo proposto.

Tabela 4 - Índices de qualidade do modelo explicativo

| Parâmetro | Modelo |
|--|---------------|
| R ² | 0,6673 |
| R ² ajustado | 0,6610 |
| Índice de Bondade do Ajustamento (GoF) | 0,704 |

Fonte: Autoria própria (2021).

Considerando o R² registrado, verificamos que as variáveis independentes utilizadas no modelo explicam, em 66,73%, a variação da variável independente.

6.2. Análise dos dados – dimensão qualitativa

No término da fase das entrevistas foram avaliados os traços comuns encontrados nas respostas das 10 questões efetuadas aos 5 entrevistados, identificados como (E1, E2, E3, E4 e E5). O resultado dos dados obtidos por meio das respostas dos entrevistados supracitados foi o

que se apresenta no Quadro 3.

Quadro 3 - Resultado Final

| Mecanismo | Componentes | Práticas de Governança | SIM | NÃO |
|------------|--|---|-----|-----|
| LIDERANÇA | Dimensão 1 | Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. | | X |
| | Pessoas e competências | Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. | | X |
| | Dimensão 2 | Estabelecer as instâncias internas de Governança da organização. | | X |
| | Sistema de Governança | Estabelecer o sistema de Governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas. | | X |
| ESTRATÉGIA | Dimensão 3 | Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. | X | |
| | Relacionamento com stakeholders | Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos. | | X |
| | Dimensão 4 | Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. | | X |
| CONTROLE | Dimensão 5 | Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. | X | |
| | Gestão de riscos e controle interno | | | X |
| | Dimensão 6 | Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. | | X |
| | Accountability e transparência | Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. | X | |

Fonte: Autoria própria, baseado no RBG/TCU (TCU, 2014) e nas respostas das entrevistas (2021).

6.3. Comparativo das duas dimensões (quantitativa/qualitativa)

No referido estudo pautou-se pelas orientações contidas no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, o qual optou pela escolha de 6 dimensões demonstradas no modelo teórico inicial (Figura 3) e utilizou nas duas etapas da pesquisa (quantitativa e qualitativa) as mesmas dimensões com o intuito de verificar a aplicabilidade do modelo de Governança na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, sob a perspectiva da SUGEP, alta administração (topo), e dos setoriais de gestão de pessoas (base).

Diante do resultado exposto no modelo final do questionário (Figura 4) e do resultado final das entrevistas (Quadro 3), os quais foram observados os 3 mecanismos – Liderança, Estratégia e Controle – que o RBG/TCU orienta que sejam adotados para que haja uma boa avaliação, direcionamento e monitoramento no setor público a respeito das boas práticas de Governança, chegou-se no quadro comparativo abaixo (Quadro 4).

Quadro 4 - Quadro comparativo das duas dimensões (quantitativa/qualitativa)

| MECANISMO | DIMENSÃO | PRÁTICAS DE GOVERNANÇA | ENTREVISTA | QUESTIONÁRIO |
|-------------------|--|--|----------------|--|
| LIDERANÇA | 1. Pessoas e competências | Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. | Não Registrado | Sem significância estatística |
| | | Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. | Não Registrado | |
| | 2. Sistema de governança | Estabelecer as instâncias internas de governança da organização. | Não Registrado | Impacto estatisticamente significativo |
| | | Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas. | Não Registrado | |
| ESTRATÉGIA | 3. Relacionamento com <i>stakeholders</i> | Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. | Registrado | Impacto estatisticamente significativo |
| | | Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos | Não Registrado | |
| | 4. Estratégia organizacional | Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. | Não Registrado | Impacto estatisticamente significativo |
| CONTROLE | 5. Gestão de Riscos e controle externo | Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. | Registrado | Impacto estatisticamente significativo |
| | 6. <i>Accountability</i> e transparência | Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. | Não Registrado | Sem significância estatística |
| | | Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. | Registrado | |

Fonte: Autoria própria (2021).

6.3.1. Mecanismo Liderança

Verifica-se que no mecanismo de liderança, as duas dimensões utilizadas pelo estudo, “Pessoas e competências” e “Sistema de Governança” obtiveram por unanimidade respostas negativas dos entrevistados (alta administração). A dimensão “Pessoas e competências”, também não obteve significância estatística no modelo final do questionário. Sendo assim, pode-se inferir ausência de processos de seleção que sejam transparentes, com seus critérios e competências previamente definidos, como também falta de diretrizes de capacitação para que os servidores que ocupam cargos de chefia na SUGEP, possam desenvolver suas atribuições de maneira desejável com conhecimento necessário de suas atribuições para execução de um bom trabalho. 80% dos entrevistados afirmaram que o aprendizado ocorre de forma individual.

No que tange a ausência de significância estatística detetada no modelo final, nas respostas do questionário, na dimensão “Pessoas e competências”, uma possível explicação para isso é o fato de que por força da inexistência da divulgação para os setoriais de gestão de pessoas (base) a respeito de como são feitas as seleções para o preenchimento desses cargos de chefia na SUGEP e quais são os critérios estabelecidos, conclui-se que possivelmente os processos em questão não sejam transparentes, tampouco divulgados.

Cabe salientar, que de acordo com a Tabela 7 do presente estudo, onde é demonstrado um quadro referente à relação de servidores que atuam diretamente na SUGEP, dos 89 (100%) servidores que lá trabalham, 68 (76,4%) estão investidos em algum cargo comissionado, e apenas 21 (23,6%), não possuem os referidos cargos. Registre-se que 3, dos 5 entrevistados afirmaram que estes cargos são preenchidos por indicação política, ficando assim demonstrado a inexistência de quaisquer critérios transparentes nos processos de seleção.

Apesar da dimensão “Sistema de Governança” não ter sido detetada pelos respondentes da SUGEP, quando entrevistados, ainda assim, os servidores públicos que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, entendem que o relacionamento com a SUGEP, quando bem feito, resulta no correto funcionamento do Sistema de Governança.

6.3.2. Mecanismo Estratégia

No que tange ao mecanismo de estratégia, ambas as dimensões “Relacionamento com stakeholders” e “Estratégia organizacional” tiveram impacto estatisticamente significativo perante os servidores que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, entretanto, na dimensão “Relacionamento com *stakeholders*”, para os membros que atuam na SUGEP, apenas foi constatada que existe uma boa divulgação dos canais de comunicação perante os setoriais. Segundo a Subsecretaria em tela, os setoriais não participam dos processos de tomada de

decisão, estratégias, planos etc.

No que diz respeito à dimensão “Estratégia organizacional”, em que pese ter obtido impacto estatisticamente significativo na percepção dos servidores que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, foi constatado que a SUGEP não possui diretrizes bem definidas que avaliem e monitorem a execução das estratégias efetuadas pelos setoriais. Provavelmente os setoriais, mesmo não tendo conhecimento formal a respeito dessas diretrizes, acreditam que essa avaliação e monitoramento ocorrem.

6.3.3. Mecanismo Controle

Acerca do mecanismo de controle, a dimensão 5, “Gestão de riscos e controle interno” teve impacto estatisticamente significativo no resultado do questionário, como também obteve resposta afirmativa pelos entrevistados da SUGEP, configurando assim a existência de um monitoramento e avaliação pela alta administração interna de governança, onde é garantida a conformidade legal, regulamentar e adesão às boas práticas de um sistema de gestão de riscos e controle interno implementado.

Já referente à dimensão 6, “*Accountability* e transparência”, esta não obteve significância estatística na visão dos servidores que atuam nos setoriais. Foi detetado apenas pela SUGEP uma garantia na apuração de indícios de irregularidades, os quais são encaminhados para os órgãos de controle competentes. Entretanto, por ser um procedimento que acontece na alta administração, provavelmente os setoriais não tem acesso as medidas que são tomadas, como possivelmente também desconhecem os critérios definidos pela SUGEP para tal verificação.

A ausência de significância estatística no modelo final do questionário, acerca da dimensão 6 supracitada, pode ocorrer também haja vista os setoriais não terem acesso a nenhuma ferramenta em que avaliem a imagem da SUGEP, bem como sua satisfação com os serviços oferecidos pela referida Subsecretaria. Isto é ratificado nas respostas dos entrevistados, os quais afirmam não existir uma ferramenta oficial para mensurar a percepção dos setoriais de gestão de pessoas quanto a imagem da SUGEP. Mencionam que isso ocorre informalmente.

7. Conclusões

O referido estudo tinha como objetivo central verificar junto aos servidores e funcionários públicos que atuam na área de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal, tanto na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, bem como nos setoriais de gestão de pessoas, se o modelo de Governança já é uma realidade ou se ainda há um caminho a ser percorrido com a

finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

Ao nível dos resultados, o modelo de equações estruturais (Figura 4 – Modelo final) revela coeficientes de impacto estatisticamente significativos para níveis de significância de 0,05 (p-valores todos inferiores a 0,05) para apenas 2 das 4 variáveis latentes que foram estudadas. Desta forma, na primeira etapa do estudo, dadas às hipóteses formuladas na presente investigação, foram confirmadas as hipóteses H2 e H3, das quais a análise à capacidade de ajuste do modelo conclui-se que esta é aceitável. Assim sendo, é possível afirmar que as percepções dos servidores e funcionários públicos que atuam na área de gestão de pessoas no Governo do Distrito Federal – Brasil, sobre as variáveis latentes Estratégia Organizacional e Gestão de Riscos e Controle Externo tem impacto direto positivo nas suas percepções referentes ao Relacionamento com *Stakeholders*. Importante, ainda, salientar que o modelo desenvolvido na presente investigação poderá ser enriquecido, em termos da sua robustez, com o contributo proveniente da introdução de outras dimensões que poderão oferecer melhorias ao nível da qualidade do modelo.

O modelo de investigação prevê muito bem a dimensão Relacionamento com *Stakeholders* e mais ainda a dimensão Sistema de Governança, o que significa a ideia de que o Relacionamento com os *Stakeholders*, ou seja, com os servidores e funcionários públicos que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, quando bem feito, resultam no correto funcionamento do Sistema de Governança. Ao fazer a junção dos resultados da primeira e da segunda etapa do estudo em tela, verificou-se que não foi possível identificar todas as características do modelo de Governança presentes no Referencial Básico de Governança – TCU na atual gestão da Subsecretaria de Gestão de Pessoas do GDF. Os resultados demonstram que ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão. A ausência total de características de boas práticas de Governança, por exemplo, presentes no mecanismo de liderança, tanto sob a perspectiva da alta administração, bem como dos setoriais de gestão de pessoas, demonstra de forma clara que o modelo em questão ainda não é uma realidade na SUGEP. Neste quesito, é fundamental fomentar conhecimentos, habilidades e ações dos servidores que ocupam cargos de chefia na alta administração, para que sejam atingidos os resultados organizacionais. Esses resultados dependem diretamente desses servidores que atuam na SUGEP, os quais devem possuir as habilidades e competências necessárias para exercerem os respetivos cargos, bem como todo este processo de seleção para investidura nos cargos comissionados em tela devem ser executados com transparência, sendo guiados por critérios e competências previamente estabelecidos.

Tal como referido no ponto 4, a criação de uma entidade como a CReSAP solucionaria

grande parte da ausência dessas boas práticas de Governança existentes na SUGEP. Sendo uma questão de força política, é imprescindível a vontade dos legisladores em fomentar tais práticas, e assim criar normas no ordenamento jurídico do Governo do Distrito Federal que vão ao encontro das boas práticas presentes no referido modelo de gestão. Por outro lado, verifica-se que referente ao mecanismo de controle, as práticas de Governança desenvolvidas na SUGEP já se encontram mais presentes. A dimensão 5 “Gestão de riscos e controle externo”, foi a dimensão com maior percepção positiva, tanto da SUGEP quanto dos setoriais, onde constata-se já uma preocupação com o monitoramento e avaliação dessa gestão de riscos, vislumbrando o aprimoramento do sistema sempre que necessário. Ainda que sob a perspectiva dos setoriais de gestão de pessoas não ter sido constatado significância estatística referente à dimensão 6, “*Accountability* e transparência”, muito provavelmente isso ocorre por uma possível falha da SUGEP em informar os critérios que são utilizados para que sejam apuradas as irregularidades, quando constatadas.

Importante mencionar que foi verificado no presente estudo a existência de uma estrutura do modelo de Governança no Governo do Distrito Federal, com normas legais já publicadas e uma estrutura robusta acerca do tema, entretanto, diante dos resultados do estudo de caso efetuado nesta pesquisa em uma das unidades administrativas do GDF, nomeadamente a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, verificam-se falhas de execução e cumprimento das diretrizes que o modelo de gestão sugere.

Sendo assim, em termos futuros, constata-se várias questões que devem ser avaliadas acerca do tema, nomeadamente: Diante do modelo de Governança já implementado dentro da Administração Pública do GDF, quais os fatores potenciadores que permitem o sucesso ou o fracasso na implementação de tal modelo de gestão? Apesar de já existir uma estrutura robusta acerca do modelo de Governança no GDF, porque razão ainda não é uma realidade dentro da Subsecretaria de Gestão de Pessoas? Quais as ações da Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio da Subcontroladoria de Governança e *Compliance*, para fomentar nas unidades administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional distrital as boas práticas de Governança? Existe uma padronização nessas ações? Todas as unidades administrativas dos 89 órgãos/entidades do GDF têm acesso as estratégias institucional e governamental acerca do tema, ou essas informações ficam restritas a alta administração? Os burocratas de campo, que são os servidores que efetivamente implementam as diversas políticas públicas determinadas pelo governo, têm conhecimento dos conceitos básicos acerca do modelo de Governança? Existe um plano de capacitação para esses burocratas de campo ou apenas para os membros da alta administração? Estas e várias outras questões

devem ser analisadas e merecem total atenção para fomentar o tema em epígrafe.

Resta clara a importância em fomentar as boas práticas de Governança dentro do contexto da administração direta, das autarquias e das fundações distritais, sendo fundamental a mobilização dos órgãos e entidades responsáveis em disseminar tais conhecimentos, diretrizes e conceitos por meio de ações padronizadas com o intuito de incrementar o desempenho dos 89 órgãos e entidades que fazem parte do Governo do Distrito Federal, vislumbrando em atender aos anseios da sociedade com políticas públicas mais eficientes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius C. **Texto para discussão 45: a conceituação de governabilidade e Governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: jan. 2021.

BILHIM, João. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Sociologia: Revista da Faculdade de letras da Universidade do Porto**, Porto, v. 28, p. 11-31, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D-9203.htm. Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 62.349, de 26 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre o programa de integridade e a área de conformidade a ser adotado por empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 39.736, de 28 de março de 2019.** Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, 2019. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html. Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 40.291, de 28 de novembro de 2019.** Dispõe sobre o Remanejamento da unidade administrativa que especifica, e dá outras providências, 2019. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c9298043cb2f483caaad65d917f079aa/Decreto_40291_28_11_2019.html Acesso em: fev. 2021

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília, ENAP, 2001 (Texto para Discussão).

CARVALHO, Elisabete. R. Governança Pública e Desenvolvimento. In: CONGRESSO DO CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD), 2017. **Anais** [...] Madrid: CLAD, 2017. p. 1-11.

HAYS, Steven W.; PLAGENS, Gregory K. Human resource management best practices and globalization: the universality of common sense. **Public Organization Review**, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1020661912813>. Acesso em: jan. 2021

HOOD, Christopher. A Public Management for all seasons?. **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, 1991. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

HUERTA, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, p. 119-134, 2008.

HUGHES, Owen. Public Management or Public Administration?. **Australian Journal of Public Administration**, n. 51, p. 286-296, 1992, 1992. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1992.tb02614.x>

IFAC. Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework. New York: IFAC, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Acesso em fev. 2021.

INTOSAI. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Denmark: INTOSAI, 2007. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf. Acesso em fev. 2021.

JORDAN, Ian. Corporate Governance in the Public Sector. AVRIL, E. et al. (Coord.) **La gouvernance des politiques publiques au Royaume-Uni depuis 1997**. L'Observatoire de la société britannique, n. 16. p. 37-50. dec 2014.

KICKERT, Walter M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop M. (Eds.). **Managing complex networks. Strategies for the public sector**. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE. 1997.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>. Acesso em: fev. 2021.

LYNN, Lawrence; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. **Improving Governance: A New Logic for Empirical Research**. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>. Acesso em: fev. 2021.

MEZA, Maria G.; MORATTA, Nelson G.; GROSCHUPF, Silmara B. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antônio G.; PISA, Beatriz J.; AUGUSTINHO, Sônia M. (Eds.). **Gestão e Governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. p. 135– 194. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2050>. Acesso em: mar. 2020.

OCDE. Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais. OECD Publishing, Paris. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>. Acesso em: jan. 2021

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, p. 19-32, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9781137092496>. Acesso em: fev. 2021

POLLITT, Christopher; VAN THIEL, Sandra; HOMBURG, Vincent. New Public Management in Europe. **Management Online Review**, p. 1-6, 2007.

ROBICHAU, Robbie W.; LYNN JR, Laurence E. The implementation of public policy: Still the missing link. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 21–36, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x>. Acesso em: mar. 2021

RHODES, Roderick W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, n 4, p. 652-667, 1996.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004>. Acesso em: mar. 2021

SPANHOVE, Jürgen; VERHOEST, Koen. **Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?** In EIASM 4th Workshop on Corporate Governance. 2007. p. 1–40.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.