

Práticas de Governança no Setor Público Municipal: uma análise a partir do estudo 13 do PSC/IFAC

Nádia Sulene Moreira Silveira¹
Jeferson Luís Lopes Goularte²

RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar e avaliar as práticas de governança pública incorporadas pelas Secretarias de Administração das prefeituras municipais do estado do Rio Grande do Sul no que tange aos princípios e práticas de boa governança recomendadas pelo Estudo 13 do PSC/IFAC. O referencial teórico aborda os temas: Administração Pública, Governança no Setor Público e Estudo 13 da IFAC. Para a coleta de dados foi utilizado o método *survey*, sendo os questionários enviados por meio eletrônico (Google Drive). A amostra foi calculada para uma proporção da população pesquisada. Os resultados encontrados nesta pesquisa apontam que as Secretarias de Administração municipais do Rio Grande do Sul estão em processo de adoção dos princípios e procedimentos mínimos satisfatórios para cumprimento dos quesitos abordados de acordo com as dimensões apresentados pelo estudo 13 do PSC/IFAC, as quais seriam: Normas de Conduta, Estruturas e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios Externos. No entanto, o grupo referente às normas de conduta apresentou menor grau de conformidade em relação às práticas sugeridas por esse estudo, todavia todos os demais grupos têm espaço para avançar em relação aos princípios de governança, pois existem diversos subitens com grande margem para melhoria, onde os principais pontos a merecerem atenção dos gestores seriam os itens sobre Liderança e Funções e Responsabilidades. De modo geral, os índices de aderência às recomendações apresentadas mostram um resultado satisfatório na visão dos Secretários de Administração sobre aspectos da boa governança no setor público no âmbito municipal.

Palavras-chave: Governança, Estudo 13 do PSC/IFAC, Prefeituras Municipais.

Governance Practices in the Public Sector City: an analysis study from the 13 PSC/IFAC

ABSTRACT

The objective of this study is to identify and evaluate public governance practices incorporated by the Administration Offices of the municipalities of Rio Grande do Sul in relation to the principles and good governance practices recommended by the Study 13 PSC/IFAC. The theoretical framework addresses the themes: Public Administration, Governance in the Public Sector and Study 13 of IFAC. For data collection was used the survey method, and the questionnaires sent electronically (Google Drive). The

¹ Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pampa. Brasil. Rua Barão do Triunfo, 1048, Santana do Livramento, RS. Telefone: (55) 3242-2648. E-mail: nadiasam2010@gmail.com

² Doutor em *Ciencias de la Educación* pela *Universidad Nacional de Rosario*. Argentina. Professor na Universidade Federal do Pampa. Rua Barão do Triunfo, 1048, Santana do Livramento, RS. Telefone: (55) 9655-3301. E-mail: jefersongoularte@unipampa.edu.br

sample was calculated for a proportion of the population surveyed. The findings of this research show that the municipal Administration Departments of Rio Grande do Sul are in the process of adoption of the basic principles and procedures satisfactory to fulfill the questions addressed in accordance with the dimensions shown by the study of 13 PSC/IFAC, which would be: Rules of Conduct, structures and Organizational Processes, Control and External Reporting. However, the referent group rules of conduct presented a lower degree of compliance with respect to the practices suggested by this study, however all other groups have room for improvement in relation to governance principles, as there are many sub-items with great room for improvement, where the main points for attention of managers would be the items on Leadership and Roles and Responsibilities. Generally, the adherence rates to make recommendations show a satisfactory result in view of the Board of Secretaries on aspects of good governance in the public sector at the municipal level.

Keywords: Governance, Study 13 PSC/IFAC, Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

Em um ambiente de mudanças rápidas e turbulentas no cenário político mundial, percebe-se a importância do Estado como ente responsável pela medição, estímulo e promoção de intervenções e regulações. Esse cenário exige dos governantes a adoção de ações inovadoras no que se refere à gestão do setor público. Para cumprir esse papel, é preciso que o Estado assuma um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas e sólidas, buscando a excelência por meio da eficiência, eficácia e efetividade. O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades (MATIAS-PEREIRA, 2009a; 2010).

O Estado tem papel importante a desempenhar, não apenas no fornecimento de segurança econômica e de garantias sociais, mas como promotor do desenvolvimento social. O tema governança, embora recente, é de extrema importância no contexto do setor público, pois está diretamente ligado à eficiência e transparência para alcançar seu pleno desenvolvimento.

Governança, tomando por base a literatura acadêmica, pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (RODHES, 1996). Considerando que os focos do setor público e do privado são distintos, ainda assim observa-se pontos em comum entre eles quanto às questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, relação responsável pela geração de diversos problemas que resultam muitas vezes em entraves tanto na execução das políticas quanto na definição dos atores responsáveis e definição dos objetivos. Em sentido amplo, pode-se observar que os princípios básicos que norteiam os dois segmentos, tanto o privado quanto o público, são idênticos: transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a conduta ética.

O Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC) dedica-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público (compreendendo governos federal, estadual, municipal e todas as demais entidades governamentais relacionadas, como agências e empresas públicas) nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria.

Em 2001 foi publicado o estudo 13 do PSC/IFAC (Comitê do Setor Público – PSC- da Federação Internacional de Contadores – IFAC), focado na governança e

gestão pública, principalmente em relação à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada.

O estudo define princípios e recomendações com o objetivo de promover, orientar e auxiliar o grupo governante a aplicar ou rever as práticas de governança, como um caminho para capacitar os governantes no desempenho de suas funções de maneira mais efetiva, e eficiente e transparente.

Diante do exposto, emerge a inquietação que leva à problemática abordada nesta pesquisa: Qual o nível de aderência das práticas de governança pública adotadas pelas Secretarias de Administração prefeituras municipais do estado do Rio Grande do Sul em relação aos princípios e práticas de boa governança constantes no Estudo 13 do PSC/IFAC.

Para responder a tal problemática, o objetivo do artigo foi identificar e avaliar as práticas de governança pública incorporadas pelas Secretarias de Administração das prefeituras municipais do estado do Rio Grande do Sul no que tange aos princípios e práticas de boa governança recomendadas pelo Estudo 13 do PSC/IFAC.

Compõe a estrutura deste artigo uma introdução ao tema, com os objetivos e a justificativa para a problemática abordada na pesquisa; um referencial teórico, trazendo a fundamentação e a explanação dos conceitos de governança, o contexto onde está inserida e os princípios de governança constantes do Estudo 13 do PSC/IFAC; o método utilizado para a coleta de dados e a análise dos mesmos; a análise dos resultados encontrados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico são tratados os temas: Administração Pública e Governança no Setor Público e Estudo 13 da IFAC.

O tópico Administração Pública e Governança no Setor Público, traz a base para compreensão do contexto onde a pesquisa foi aplicada e os conceitos básicos para compreensão e interpretação dos resultados encontrados.

O tópico Estudo 13 do PSC/IFAC aborda o tema alvo da pesquisa.

2.1 Administração Pública e Governança no Setor Público

A Administração Pública é, em sentido orgânico ou subjetivo, o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como as demais instituições coletivas públicas que asseguram a satisfação das necessidades coletivas como, a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar da população. É a legislação que atribui ao conjunto de órgãos e pessoas jurídicas o exercício da função administrativa do Estado. De forma objetiva, ela pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos. Já em sentido material, ela administra os interesses da coletividade. Sob o aspecto operacional, a Administração Pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Ela pode ser direta ou indireta: Administração Pública Direta: É composta por suas entidades estatais, poderes executivo, legislativo e judiciário nas três esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) que não possuem personalidade jurídica própria. Administração Pública Indireta: É composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais. Seu principal objetivo é a defesa do interesse público se apoiando, para tanto, nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Além disso, a Administração Pública deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A introdução do princípio da eficiência reforçou a obrigação que já era imputada aos entes públicos pela Lei nº 4.320/1964, lei que estatui normas gerais de direito financeiro, de organização dos serviços de contabilidade de modo a possibilitar o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Apesar de todas as previsões legais constantes fundamentalmente na Constituição Federal de 1988, ocorrem ainda hoje muitas disfunções na gestão dos recursos públicos.

Logo após o período de endividamento internacional, ocorrido em meados dos anos 1980, os formuladores de políticas públicas em todo o mundo voltaram-se para as reformas estruturais e ajustes fiscais, voltados ao mercado. No Brasil, esse movimento transformou-se na reforma do Estado, dando ênfase à reforma administrativa, de modo a atender ao panorama mundial globalizado. Em 1994, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso nomeia Luiz Carlos Bresser Pereira para o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Para Bresser Pereira (2006), a reforma do Estado é um tema amplo que envolve aspectos políticos, visando promover a governabilidade nos setores administrativos e econômicos, setores esses que visam aumentar a governança.

De acordo com Lima (2007) o país sofre com a incompetência gerencial generalizada, pois não consegue fazer dos processos e dos resultados alcançados elos capazes de construir e manter valores públicos positivos, de ganhos sociais.

Para alcançar maior eficiência na gestão dos recursos públicos, surgem os princípios de governança, que adaptados do setor privado para o setor público, mostram-se excelentes norteadores para o alcance da tão almejada eficiência na gestão dos recursos públicos.

O termo governança admite diversas interpretações. No entanto, o conceito mais utilizado é o adotado pelo Banco Mundial, para o qual governança pode ser entendida como a forma que um país gerencia seus recursos econômicos e sociais para seu desenvolvimento.

As práticas dos princípios de governança no setor público têm por objetivo tornar a gestão dos recursos públicos mais eficientes. A governança no setor público, desse modo, tem sido um tema recente no contexto de interações interinstitucionais, na busca por melhores resultados da atuação governamental, com ênfase na efetividade das políticas públicas, buscando sempre a maior transparência das ações empreendidas para a sociedade com os recursos públicos.

A governança pública está diretamente associada a uma mudança em toda gestão política. Trata-se de uma tendência a se recorrer cada vez mais à autogestão em termos de sociedade, economia e política, além de uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes, mas sempre tendo paralelamente a hierarquia do mercado, com seus modelos de gestão à base de “dinheiro e poder”, ao lado do novo modelo, onde acrescentam-se a negociação, comunicação, controle e a confiança.

O termo governança ainda é bastante recente no que se refere ao setor público, sendo utilizado amplamente no setor privado. Embora os objetivos do setor público sejam diferentes do setor privado, este utiliza os conceitos de governança corporativa, adaptando-os às suas instituições para conferir a elas maior transparência na gestão dos recursos, e maior comprometimento e responsabilidade dos gestores na obtenção de bons resultados e na prestação de contas. A adoção de boas práticas de gestão no

governo tem como alvo a adequação de serviços que são disponibilizados à sociedade, para que sejam mais eficientes e transparentes.

Para Gonçalves (2005), o termo governança se refere aos processos utilizados para atingir resultados eficazes, abrangendo ações em conjunto entre o Estado e a sociedade civil na busca de soluções para problemas em comum. Para tanto, o autor aponta a participação de atores não estatais como fundamental tanto quanto à ideia como quanto à prática da governança.

Segundo Matias-Pereira (2010), governança é a capacidade que um governo possui para formular e implementar suas políticas. Nesse contexto, a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica são entendidas como sendo as de maior importância para o atendimento das demandas da coletividade.

De acordo com Carrion e Costa (2010), a governança pode ser compreendida como o processo que tem o objetivo de regular as relações entre atores governamentais e não governamentais nas questões em que o Estado, embora participe das discussões e até muitas vezes as coordene, já não possui o monopólio sobre as decisões.

A governança pode ser entendida ainda como um processo de tomada de decisões que abrange tanto atores estatais quanto não estatais, sendo que, das várias interpretações para o termo governança, um ponto em comum facilmente observado é justamente quanto à tomada de decisão com participação tanto dos atores estatais quanto não estatais.

Segundo Gonçalves (2005), três tópicos são relevantes no conceito de governança: o primeiro no que diz respeito a seu caráter de instrumento, ou seja, do processo capaz de produzir resultados eficazes; o segundo envolve os atores envolvidos na sua implementação, ressaltando a questão da participação ampliada em todos os processos de decisão; e o terceiro enfatiza o caráter mais consensual e de persuasão nas relações e ações, do que de coerção. Sendo assim, a governança só existe quando é capaz de articular e unir os diferentes atores – estatais e não estatais – para juntos enfrentarem as dificuldades. Sua forma de ação é, portanto, por meio da articulação, resolvendo problemas através de soluções construídas por meios consensuais.

Os cidadãos exigem cada vez mais do setor público o uso adequado e racional dos recursos financeiros, com a respectiva apresentação de resultados, elaboração e publicação de relatórios que apresentem o desempenho e a transparência da gestão, onde se possa conferir a responsabilidade nos atos praticados pelos gestores. A governança no setor público tem, portanto, o objetivo de garantir que os objetivos traçados sejam alcançados, através de um ciclo projetado pela administração e que englobe responsabilidade, controle e prestação de contas. A governança pública também visa desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão das políticas públicas, bem como a promoção de incentivos que possibilitem a participação dos cidadãos no planejamento e controle dessas políticas (SLOMSKY; MELLO, 2010).

A partir dos conceitos de governança, pode-se inferir que aplicá-los no setor público não é tarefa das mais fáceis, exigindo dos atores envolvidos diplomacia e boa vontade, pois os problemas de governança estão relacionados aos conflitos de interesses entre sociedade, governo, gestores públicos, servidores e indivíduos (JENSEN; MECKLING, 2001).

2.3 Estudo 13 da Federação Internacional de Contadores (IFAC)

O panorama mundial, com muitos avanços no que tange ao acesso à informação, trazendo com isso maior cobrança da sociedade por uma gestão pública mais transparente e eficiente, é o ambiente propício à aplicação dos princípios e práticas da

boa governança. Em 2001 a Federação Internacional de Contadores (IFAC), por meio do Comitê Setor Público (PSC), publicou o Estudo 13, que trás um rol de princípios e práticas de boa governança para orientar administradores públicos e sociedade. As recomendações do Estudo 13 – PSC/IFAC traduzem-se em princípios de boa governança que podem (e devem) ser usadas como padrões a serem adotados no setor público.

O PSC/IFAC (2001, p. 12) trouxe os princípios de governança corporativa para aplicação no contexto do setor público:

a) Transparência – A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Ser transparente, através de consultas aos *stakeholders* e comunicação completa, precisa e clara, conduz a ações efetivas e tempestivas e suporta o necessário controle.

b) Integridade – compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Refletindo-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

c) Accountability – é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura, representando a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida.

Esses princípios integram cada um dos quatro pilares, ou dimensões, estabelecidos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC (2001, p. 12) para governança no setor público:

- a) Padrões de Comportamento:** relacionados ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
- b) Estruturas e Processos Organizacionais:** relacionados à forma como a alta gestão é indicada, as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável;
- c) Controle:** relacionados à instituição dos controles de forma a subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos.
- d) Relatórios Externos:** relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

O Quadro 1 demonstra de modo mais claro as dimensões e suas subdivisões, de modo a facilitar a análise dos dados.

Quadro 1: Dimensões dos princípios de governança segundo o Estudo 13 PSC/IFAC.

DIMENSOES	SUB-DIMENSÕES	CATEGORIA
PADRÕES DE COMPORTAMENTO	LIDERANÇA	
	CÓDIGOS DE CONDUTA	PROBIDADE E DECORO
		OBJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE

		RELACIONAMENTOS
PROCESSOS E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS	RESPONSABILIDADE LEGAL	
	RESPONSABILIDADE PELO DINHEIRO PÚBLICO	
	COMUNICAÇÃO COM OS <i>STAKEHOLDERS</i>	
	REGRAS E RESPONSABILIDADES	EQUILÍBRIO ENTRE PODER E AUTORIDADE
		DIRETORIA
		PRESIDENTE
		MEMBROS NÃO EXECUTIVOS
		GESTÃO EXECUTIVA
CONTROLE		POLÍTICA E REMUNERAÇÃO
	GESTÃO DE RISCO	
	AUDITORIA INTERNA	
	COMITÊS DE AUDITORIA	
	CONTROLE INTERNO	
	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	
	GESTÃO FINANCEIRA	
RELATÓRIOS EXTERNOS	TREINAMENTO DE PESSOAL	
	RELATÓRIOS ANUAIS	
	ADEQUADA UTILIZAÇÃO DE PADRÕES CONTÁBEIS	
	MEDIDAS DE DESEMPENHO	
	AUDITORIA EXTERNA	

Fonte: Adaptado de IFAC (2010).

Tendo por base os conceitos vistos até aqui e os objetivos da pesquisa, apresenta-se a seguir o método utilizado, a forma de coleta de dados, bem como as técnicas de análise e interpretação dos resultados.

3 MÉTODO

Para se alcançar a solução do problema de pesquisa proposto, optou-se, devido à natureza dos dados, por uma abordagem quantitativa na qual propõe-se quantificar os dados e aplicar uma análise estatística por meio de indicadores numéricos (MALHOTRA, 2001). Para a análise dos dados obtidos foram utilizadas técnicas de estatística descritiva.

Para Hoffman (1980), estatística descritiva são os procedimentos utilizados para organizar, resumir e apresentar os dados numéricos, com isso, a pesquisa pretende descrever as práticas de governança adotadas pelos Secretários Municipais de Administração do Estado do Rio Grande do Sul. Para a coleta de dados foi adotado o método *survey*, o qual se caracteriza pela coleta de informações primárias de uma amostra de indivíduos (HAIR JR. *et al.*, 2005).

O questionário aplicado, baseado em Silva *et al.* (2011), foi enviado por meio eletrônico (Google Drive) para todos os Secretários de Administração, dos quatrocentos e noventa e sete municípios do Rio Grande do Sul. Considerando que o Estado do Rio Grande do Sul, foco da pesquisa, possui um universo de quatrocentos e noventa e sete secretários de administração, calculou-se uma amostragem para a proporção da

população. Para chegar ao tamanho n da amostra utilizou-se um grau de confiança z^2 de 99% equivalente a 2,57², multiplicado por p 0,1 que diz respeito a proporção e q referente a 1- p tornando-se igual a 0,9 divididos por e^2 , denominado margem de erro de 10% (0,1²), o que resulta em uma amostra de sessenta secretários municipais de administração (ANDERSON *et al.*, 2007), onde p 0,1 representa os Secretários de Administração e 1- p igual a 0,9 representa os secretários municipais de outras pastas.

Sendo assim de forma não probabilística a amostra foi considerada completa quando os primeiros 60 questionários foram respondidos. Amostras não probabilísticas são muitas vezes empregadas em trabalhos estatísticos, pela simplicidade ou mesmo pela impossibilidade da obtenção de amostras probabilísticas (COSTA NETO, 1977).

As respostas foram assinaladas numa escala *Likert* de 5 pontos, indicando os diferentes graus de concordância com as afirmações especificadas.

Quadro 2: Classificação dos resultados de acordo com as respostas.

1	DISCORDO TOTALMENTE
2	DISCORDO
3	NEM DISCORDO/NEM CONCORDO (NEUTRO)
4	CONCORDO
5	CONCORDO TOTALMENTE

Fonte: Martins e Costa (2013).

Nesse modelo, atribui-se um valor de 1 a 5 para cada resposta, e com base na frequência dessas respostas, calculou-se a média aritmética para cada pergunta e por grupos de questões. Cada grupo (Normas de Conduta, Estruturas e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios Externos) representa um dos pilares estabelecidos pelo Estudo 13 PSC/IFAC, com base nos princípios da governança do setor público. Os resultados das médias das questões e de cada grupo foram analisados seguindo os seguintes critérios: valores menores que 3 foram considerados discordantes e, maiores que 3 concordantes, considerando uma escala de 5 pontos. Os valores iguais a 3 foram considerados sem opinião definida, portanto um “ponto neutro”.

Para encaixar as médias das respostas nos conceitos pré-estabelecidos, considerou-se uma margem de 0,09, para mais ou para menos. Os resultados encontrados serão analisados por afirmativa e por bloco, ou seja, por grupo (Normas de Conduta, Estruturas e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios Externos).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir, são apresentados os resultados encontrados e a análise, a partir das respostas do questionário aplicado aos Secretários de Administração municipais do Rio Grande do Sul. A análise das respostas dos entrevistados tem por objetivo verificar o nível de aderência desses municípios aos princípios de governança no setor público segundo a ótica do Estudo 13 PSC/IFAC.

Quadro 3: Apresentação dos resultados quanto à dimensão Padrões de comportamento

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA INDIVIDUAL	RESULTADO
1-NORMAS DE CONDUTA			
1.1 LIDERANÇA			
1.1.1	A administração tem tomado medidas para garantir que os seus membros pratiquem o exercício da liderança, agindo de acordo com os altos padrões de conduta.	2,92	NEUTRO
1.2 CÓDIGO DE CONDUTA			

1.2.1	A administração possui um código formal de conduta que define as normas de comportamento às quais todos os servidores do órgão devem seguir.	3,00	NEUTRO
1.2.2	A administração avalia periodicamente a aderência ao código de conduta.	3,10	CONCORDA
1.3 OBJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE			
1.3.1	A administração possui mecanismos adequados para assegurar que os membros do corpo diretivo e demais servidores não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses.	3,10	CONCORDA
MÉDIA DO BLOCO PADRÕES DE COMPORTAMENTO		RESULTADO	
3		NEUTRO	

Fonte: Dados da pesquisa.

Dos resultados encontrados para a dimensão Padrões de Comportamento, no que tange ao tema normas de conduta, a liderança aparece como único ponto de maior divergência entre os respondentes, ou seja, as medidas tomadas pela administração para garantir que os seus membros pratiquem o exercício da liderança, agindo de acordo com os altos padrões de conduta (item 1.1.1), nesse caso, o resultado aponta a falta de incentivo à prática da liderança.

Quanto ao código de conduta e à objetividade, integridade e honestidade, os resultados mostram que a administração adota, no geral, ações e procedimentos mínimos necessários para alcançar os padrões de comportamentos desejados, todavia existe uma larga margem para se atingir os altos padrões de conduta constantes Estudo 13 do PSC/IFAC.

Dos quatro blocos em que estão divididas as questões desta pesquisa, o bloco das questões referentes à liderança foi o que obteve a menor média, revelando um ponto de maior fragilidade das administrações municipais pesquisadas.

Quadro 4: Apresentação das médias e resultados para a dimensão Estruturas e processos Organizacionais

ITEM	AFIRMATIVA	MÉDIA INDIVIDUAL	RESULTADO
2 – ESTRUTURAS E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS			
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE			
2.1.1	A administração possui medidas eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas.	4,07	CONCORDA
2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DINHEIRO PÚBLICO			
A administração possui medidas apropriadas para assegurar que os recursos públicos sejam:			
2.2.1	devidamente salvaguardados.	4,12	CONCORDA TOTALMENTE
2.2.2	usados de maneira econômica, eficiente, eficaz, adequada, e com a devida destinação.	4,03	CONCORDA
2.2.3	utilizados de acordo com a legislação aplicável.	4,05	CONCORDA
2.3 COMUNICAÇÃO COM STAKEHOLDERS			
A administração possui:			
2.3.1	canais de comunicação com as partes interessadas sobre o papel, missão, objetivos e desempenho do órgão.	3,87	CONCORDA
2.3.2	processos adequados para garantir que esses canais operem efetivamente em prática.	3,90	CONCORDA
2.3.3	A administração firmou publicamente um compromisso com a abertura e transparência em todas as atividades da entidade.	3,92	CONCORDA
A administração:			

2.3.4	Dá publicidade aos atos de nomeação de seu corpo diretivo.	3,95	CONCORDA
2.3.5	Divulga publicamente os nomes de todos os membros do corpo diretivo, juntamente com suas respectivas funções.	3,97	CONCORDA
2.4 FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES			
2.4.1	Existe uma divisão claramente definida de responsabilidades nos departamentos de direção do órgão, de modo a garantir um equilíbrio de poder e responsabilidade.	4,02	CONCORDA
Os gestores do órgão:			
2.4.2	Reúnem-se regularmente.	4,00	CONCORDA
2.4.3	Exercem, com efetividade, liderança e controle sobre a entidade.	4,08	CONCORDA
2.4.4	Acompanham a gestão executiva.	4,27	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.5	Os membros do corpo diretivo recebem treinamento ao assumirem o cargo de direção, ou posteriormente se necessário.	3,23	CONCORDA
2.4.6	A administração possui medidas apropriadas para garantir que se tenha acesso a todas as informações relevantes, assessoramento e recursos necessários para permitir desempenhar suas funções de forma eficaz.	3,53	CONCORDA
2.4.7	O quadro de controle estratégico inclui um calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente.	2,68	DISCORDA
A administração possui processos bem definidos e documentados para:			
2.4.8	A política de desenvolvimento, implementação e revisão.	3,25	CONCORDA
2.4.9	Tomada de decisões, acompanhamento, controle e informação.	4,05	CONCORDA
2.4.10	A administração possui procedimentos formais e regulamentação financeira para realização de suas atividades.	3,65	CONCORDA
Quando o corpo diretivo for responsável por fazer as nomeações, existe um processo formal para garantir que essas nomeações sejam feitas:			
2.4.11	em conformidade com os critérios especificados.	4,48	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.12	com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro do órgão.	4,48	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.13	Quando o corpo é responsável por indicar seus dirigentes, tais indicações são consideradas em sua totalidade pela administração.	3,85	CONCORDA
2.4.14	O papel do presidente do órgão é definido formalmente, e inclui a responsabilidade de proporcionar uma liderança eficaz para o corpo diretivo e para as atividades da entidade como um todo.	4,67	CONCORDA TOTALMENTE
Os gestores que não fazem parte do corpo efetivo do órgão são:			
2.4.15	independentes para gerenciar.	3,60	CONCORDA
2.4.16	livre de quaisquer outras relações que possam interferir na formação de juízo independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e normas de conduta.	4,07	CONCORDA
Quando a administração é responsável por fazer as nomeações de servidores não- efetivos do órgão, essas nomeações são:			
2.4.17	por período definindo.	3,97	CONCORDA
2.4.18	sujeitas a um processo de avaliação formal.	3,32	CONCORDA
2.4.19	O Diretor Administrativo possui responsabilidade sobre todos os aspectos executivos da gestão.	4,48	CONCORDA TOTALMENTE

2.4.20	O Diretor Administrativo presta contas ao corpo deliberativo para o melhor desempenho da entidade e implementação de políticas que regem todo o órgão.	4,10	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.21	As atribuições, o mandato, a remuneração e a avaliação de servidores não-efetivos em cargos de função comissionada são claramente definidas.	4,10	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.22	A administração possui assessoria responsável pelo aconselhamento adequado em questões financeiras e para a manutenção de um sistema eficaz de controle interno e financeiro.	4,15	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.23	A administração possui assessoria responsável pela garantia de que os procedimentos, regulamentos, legislação e outras declarações de boas práticas aplicáveis ao órgão sejam respeitadas.	4,27	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.24	A administração possui procedimento formal e transparente para o desenvolvimento da política de remuneração de seus cargos diretivos.	4,12	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.25	A administração possui procedimentos estabelecidos para garantir que nenhum membro do corpo diretivo esteja envolvido na determinação da sua própria remuneração.	4,15	CONCORDA TOTALMENTE
2.4.26	O relatório anual de gestão do órgão inclui uma declaração sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo.	4,08	CONCORDA
MÉDIA DO BLOCO ESTRUTURAS E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS		RESULTADO	
3,96		CONCORDA	

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados demonstram que as Secretarias Municipais de Administração amostradas adotaram ou estão implantando os procedimentos mínimos requeridos para atendimento aos padrões do Estudo 13 do IFAC referente a Estruturas e Processos Organizacionais. Das questões referentes a este grupo, a afirmativa 2.1.1, a administração possui medidas eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas, o que representa muito bem a crescente preocupação dos gestores em administrar de acordo com as leis vigentes, entre elas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.

Em relação aos membros do corpo diretivo receberem treinamento ao assumir cargo de direção, ou posteriormente se necessário (item 2.4.5) e quanto à administração possuir medidas apropriadas para garantir que se tenha acesso a todas as informações relevantes, assessoramento e recursos necessários para permitir desempenhar suas funções de forma eficaz (item 2.4.6) as médias das respostas podem ser consideradas longe do ideal, indicando que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que as administrações municipais atinjam um alto grau de transparência e de eficiência, o que segundo os princípios de governança do Estudo 13 do PSC/IFAC (2001, p. 12) garantiria maior assertividade na tomada de decisões e facilitaria o controle. A discordância dos entrevistados no item 2.4.7, quanto ao controle estratégico incluir um calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente, denota a falta de organização e integração entre os diferentes atores envolvidos nas tomadas de decisão, um ponto importante a ser revisto pelas Secretarias de Administração municipais, pois segundo Gonçalves (2005), a governança só existe

quando é capaz de articular e unir os diferentes atores – estatais e não estatais – para juntos enfrentarem as dificuldades.

O resultado do bloco, Estruturas e Processos organizacionais mostra, portanto, que nessa dimensão, a maioria das Secretarias de Administração municipais pesquisadas adotam princípios de governança satisfatórios de acordo com o Estudo 13 do PSC/IFAC.

Quadro 5: Apresentação das médias e resultados para a dimensão Controle

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA INDIVIDUAL	RESULTADO
3 – CONTROLE			
3.1 GESTÃO DE RISCOS			
3.1.1	A administração toma medidas para assegurar que sistemas eficazes de gestão de riscos sejam estabelecidos como parte do quadro de controle interno.	4,07	CONCORDA
3.2 AUDITORIA INTERNA			
3.2.1	A administração toma medidas para assegurar que uma função de auditoria interna eficaz seja estabelecida como parte do quadro de controle interno.	3,97	CONCORDA
3.3 COMISSÕES DE AUDITORIA			
3.3.1	A administração possui uma comissão de auditoria, compreendendo membros do quadro efetivo e que não estejam em função de diretoria, com a responsabilidade pela revisão independente da estrutura de controle e de processo de auditoria externa.	3,83	CONCORDA
3.4 CONTROLE INTERNO			
A administração toma medidas para garantir que uma estrutura eficaz de controle interno:			
3.4.1	seja estabelecida.	4,17	CONCORDA TOTALMENTE
3.4.2	funcione na prática.	4,57	CONCORDA TOTALMENTE
3.4.3	A administração menciona em seu relatório anual de gestão uma declaração sobre a eficácia do controle interno do órgão.	4,13	CONCORDA TOTALMENTE
3.5 ORÇAMENTAÇÃO E GESTÃO FINANCEIRA			
3.5.1	A administração possui procedimentos que assegurem uma gestão financeira e orçamentária eficiente e eficaz.	4,38	CONCORDA TOTALMENTE
3.6 TREINAMENTO DE PESSOAL			
3.6.1	A administração desenvolve programas de treinamento para assegurar que os servidores sejam capacitados a realizar suas atividades necessárias.	3,48	CONCORDA
MÉDIA DO BLOCO CONTROLE		4,08	RESULTADO
			CONCORDA

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados do bloco Controle mostram as maiores médias, ou seja, os maiores níveis de concordância entre os respondentes, o que pode ser traduzido como os princípios de governança mais adotados. Auditoria Interna, Controle Interno e Gestão Financeira estão entre os temas dos princípios de controle com maior aderência por parte das Secretarias de Administração municipais respondentes. Porém, convém observar que o item 3.6.1, apesar do resultado satisfatório, requer maior atenção dos gestores, tendo em vista que servidores mais capacitados podem desempenhar suas funções de modo mais eficiente.

A média geral do bloco Controle mostra como resultado que a maioria das Secretarias de Administração municipais pesquisadas adotam princípios de governança satisfatórios para essa dimensão, já que o controle funciona como um instrumento essencial para que as gestões públicas proporcionem maior transparência nas ações e decisões tomadas por seus agentes.

Quadro 6: Apresentação das médias e resultados para a dimensão Relatórios Externos

ITEM	AFIRMATIVA	MÉDIA INDIVIDUAL	RESULTADO
4-RELATÓRIOS EXTERNOS			
4.1 RELATÓRIO ANUAL			
4.1.1	A administração publica elabora periodicamente um relatório de gestão objetivo, equilibrado e compreensível.	2,87	DISCORDA
4.1.2	O relatório anual contém uma declaração explicando as responsabilidades do corpo diretor.	3,22	CONCORDA
4.1.3	A administração declara, em seu relatório de gestão, que cumpriu com as normas ou códigos de governança corporativa.	3,97	CONCORDA
4.1.4	A administração dá garantias que as demonstrações financeiras estejam em conformidade com os padrões e práticas adotadas no setor público.	4,20	CONCORDA TOTALMENTE
4.2 MEDIDAS DE DESEMPENHO			
4.2.1	A administração institui e divulga indicadores de desempenho pertinentes.	3,92	CONCORDA
4.3 AUDITORIA EXTERNA			
4.3.1	A administração tem tomado medidas para assegurar que a relação com seus auditores externos é profissional e objetiva.	4,18	CONCORDA TOTALMENTE
MÉDIA DO BLOCO RELATÓRIOS EXTERNOS		RESULTADO	
3,72		CONCORDA	

Fonte: Dados da pesquisa.

Neste bloco, o item que se destaca, por representar um princípio de governança que não é adotado satisfatoriamente pelas Secretarias de Administração municipais é o item 4.1.1, indicando, portanto, que a administração pública não elabora periodicamente um relatório de gestão objetivo, equilibrado e compreensível. Desse modo, deixam de atender a uma das quatro dimensões do estudo 13 do PSC/ IFAC, essa dimensão, denominada Relatórios Externos, trás os princípios de governança relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Apesar disso, a média geral do bloco Relatórios Externos mostra a aderência razoavelmente satisfatória quanto à maioria dos princípios de governança para essa dimensão, que está diretamente ligada ao Controle, mesmo assim, convém ressaltar a importância dos relatórios, tanto internos quanto externos para maior transparência e para a *accountability*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do cumprimento dos objetivos estabelecidos, que foram identificar e avaliar as práticas de governança pública incorporadas pelas Secretarias de Administração das prefeituras municipais do estado do Rio Grande do Sul no que tange aos princípios e práticas de boa governança recomendadas pelo Estudo 13 do PSC/IFAC, os dados da pesquisa apontam:

Para a dimensão Padrões de comportamentos, que compreende: liderança; código de conduta; objetividade, integridade e honestidade; a média 3 indica neutralidade dos respondentes, o que pode ser interpretado como insatisfatório, devido à importância desses princípios, pois atinge tanto os processos de tomada de decisão da entidade como a qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho. Quanto ao tema Normas de Conduta, a liderança aparece como o ponto de maior divergência entre os respondentes.

Para a dimensão Estruturas e Processos Organizacionais, composta pela lei de responsabilidade; prestação de contas de dinheiro público; comunicação com *stakeholders*; e funções e responsabilidades, a média do conjunto foi de 3,96, resultado satisfatório quanto à adoção de procedimentos mínimos requeridos para atendimento aos padrões do Estudo 13 do IFAC, ou se encontram em processo de implantação. Das questões referentes a este grupo, a afirmativa 2.1.1, a administração possui medidas eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas, o que representa muito bem a crescente preocupação dos gestores em administrar de acordo com as leis vigentes, entre elas, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro. A discordância dos entrevistados no item 2.4.7, quanto ao controle estratégico incluir um calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente denota a falta de organização e integração entre os diferentes atores envolvidos nas tomadas de decisão, é um ponto importante a ser revisto pelas Secretarias de Administração municipais.

O resultado para a dimensão Controle, que engloba a gestão de riscos; auditoria interna; comissões de auditoria; controle interno; apresentaram as maiores médias, ou seja, os maiores níveis de concordância entre os respondentes, o que pode ser traduzido como os princípios de governança mais adotados. Auditoria Interna, Controle Interno e Gestão Financeira estão entre os temas dos princípios de controle com maior aderência por parte das Secretarias de Administração municipais respondentes. Porém convém observar que o item 3.6.1 apesar do resultado satisfatório, requer maior atenção dos gestores, tendo em vista que servidores mais capacitados podem desempenhar suas funções de modo mais eficiente.

Os Relatórios externos, dimensão que compreende relatório anual, medidas de desempenho, auditoria externa e gestão financeira; e treinamento de pessoal, Neste bloco, o item a destacar, por representar um importante princípio de governança que não está sendo adotado satisfatoriamente pelas Secretarias de Administração municipais é o item 4.1.1, indicando, portanto, que a administração pública não elabora periodicamente um relatório de gestão objetivo, equilibrado e compreensível. Desse modo, deixam de atender aos princípios de governança relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Como limitação da pesquisa, destaca-se a dificuldade em conseguir atingir o número de respostas ao questionário correspondente ao número da amostra, necessitando de sete meses para alcançar o número de 60 respostas ao questionário eletrônico.

Há concordância dos respondentes quanto ao Controle, essencial tanto para uma gestão mais transparente quanto para tomadas de decisões mais assertivas. Por outro lado, a Comunicação Externa deixa a desejar, sendo assim não adianta determinar ferramentas de controle se não sinalizar para ajustes em todas as áreas envolvidas, pois são como uma engrenagem, todas as peças deverão funcionar ao mesmo tempo, e em conjunto.

Como contribuição, os dados encontrados com a pesquisa mostram um grau de concordância satisfatório quanto aos procedimentos mínimos de governança sugeridos pelo Estudo 13 PSC/IFAC, porém há uma margem para melhorias.

A pesquisa aponta ainda, de forma detalhada, quais os princípios de boa governança necessitam de maior atenção, ou mesmo adoção pelas Administrações municipais, para assim alcançarem melhores resultados com os recursos disponíveis.

Nesta pesquisa os questionários foram aplicados aos Secretários de Administração das prefeituras municipais, e para futuras pesquisas propõe-se aplicar os mesmos questionários em outras organizações públicas para identificar e avaliar a percepção de seus gestores em relação ao Estudo 13 do PSC/IFAC.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, David R. et al. **Estatística aplicada à Administração e Economia**. 2 ed. São Paulo: Thomson, 2007.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014

BRESSER, Luiz Carlos Pereira; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. **Governança Democrática, Participação e Solidariedade**: Entre a retórica e a Práxis. Espacio Abierto, vol 19, núm. 4, octubre-diciembre, 2010, pág. 621-640.

COSTA NETO, P. L. O. **Estatística**. São Paulo: Edgard Blücher, 1977. 264 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. In: XIV Encontro do CONPEDI, dias 03, 04 e 05 de novembro 2005. Fortaleza - CE.

HAIR JR., Joseph F et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOFFMAN, Rodolfo. **Estatística para Economistas**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. Study 13. 2001. Disponível em <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. *Journal of Financial Economics*, Oct. 2001. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

LIMA, C. A. N. **Administração pública** – teoria e mais de 400 questões. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARTINS, Michelle Dornel; COSTA, Camila Furlan da. **Gestão por Competências: O Perfil dos Secretários Municipais de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul**. In: IV Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, de 03 a 05 de novembro de 2013. Brasília – DF.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

RODHES, R.A.W. **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, vol. 44, n°4, 1996, p. 652-667.

SILVA, José Alexandre Fonseca da; PESSOA, Everton Bessa; BATISTA, Eliane Corrêa; SCACCABAROZZI, Najla Clécia Mota Cavalcante. **Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. XXXV Encontro da ANPADI, de 04 a 07 de setembro de 2011. Rio de Janeiro - RJ.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES Filho, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.