

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Fulvio Marcelo Popiolski

**A EFICIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: REALIDADE DAS  
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Serafina Correa, RS  
2022

**Fulvio Marcelo Popiolski**

**A EFICIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: REALIDADE DAS  
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização de Gestão Pública Municipal (EaD, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial à aprovação na disciplina de **Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)**.

Orientador (a): Nelson Guilherme Machado Pinto

Serafina Correa, RS  
2022

**Fulvio Marcelo Popiolski**

**A EFICIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: REALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial à obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovada em 28 de novembro de 2022.

---

**Nelson Guilherme Machado Pinto, Prof. Dr. (UFSM)  
(Presidente/Orientador)**

---

**Gilnei Luiz de Moura. (UFSM)**

---

**Vânia de Fátima Barros Estivaleta. (UFSM)**

Serafina Correa, RS  
2022

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
1.1 OBJETIVOS	6
<b>1.1.1 Geral</b>	<b>7</b>
<b>1.1.2 Específicos</b>	<b>8</b>
1.2 JUSTIFICATIVA	8
<b>2 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS E IMPORTÂNCIA DE UMA GOVERNANÇA EFICAZ</b>	<b>9</b>
2.1 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA E ESCOPO	9
2.2 GOVERNANÇA: CONCEITO, PRINCÍPIOS E FINALIDADES	11
<b>4 MÉTODO</b>	<b>15</b>
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>16</b>
<b>6 CONCLUSÕES</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>21</b>

## RESUMO

### A EFICIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: REALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

AUTOR: Fulvio Marcelo Popiolski

ORIENTADOR: Nelson Guilherme Machado Pinto

O trabalho tem como tema a eficiência da governança pública, delimitado pelo estudo da questão junto a realidade das organizações públicas municipais. Enfrentou-se a seguinte problemática: qual a importância de uma governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais na atualidade? Com vistas a superar essa questão fixou-se como objetivo geral discorrer sobre a importância de uma governança eficiente junto às organizações públicas municipais na atualidade. Os objetivos específicos, por sua vez, envolvem identificar os conceitos, princípios e finalidades da governança, com foco na realidade estatal, discutir as razões e consequências da ineficiência das organizações públicas no país, apresentar a realidade que envolve o princípio da eficiência e ainda sopesar a relevância da governança pública eficiente junto a realidade das organizações públicas municipais. Procedimentos metodológicos estabelecidos para o estudo envolveram pesquisa exploratória sustentada em pesquisa bibliográfica e o método dedutivo. As conclusões são no sentido de que a importância de uma governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais na atualidade decorre do fato de que, ineficiente a governança tende a prejudicar sensivelmente os interesses sociais. Isso acontece porque uma governança mais eficiente junto aos Municípios tender a abrir espaço para que tais instituições possam assegurar serviços municipais de qualidade, perenes que de fato sejam capazes de atender as necessidades da população. Uma governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais possibilita a otimização de recursos financeiros e humanos, para a busca incessante da qualidade dos trabalhos desenvolvidos, bem como a efetiva fiscalização dos serviços prestados por seus colaboradores.

**Palavras-chave:** Governança Pública. Eficiência. Municipalidades.

## **ABSTRACT**

### **THE EFFICIENCY OF PUBLIC GOVERNANCE: REALITY OF MUNICIPAL PUBLIC ORGANIZATIONS**

AUTHOR: Fulvio Marcelo Popiolski

ADVISOR: Nelson Guilherme Machado Pinto

The theme of this work is the efficiency of public governance, delimited by the study of the issue with the reality of municipal public organizations. The following problem was addressed: what is the importance of a more efficient governance for municipal public organizations nowadays? In order to overcome this issue, the general objective was to discuss the importance of efficient governance in today's municipal public organizations. The specific objectives, in turn, involve identifying the concepts, principles, and purposes of governance, focusing on the state's reality, discussing the reasons and consequences of the inefficiency of public organizations in the country, presenting the reality involving the principle of efficiency, and also weighing the relevance of efficient public governance with the reality of municipal public organizations. Methodological procedures established for the study involved exploratory research supported by bibliographic research and the deductive method. The conclusions are that the importance of more efficient governance in today's municipal public organizations stems from the fact that inefficient governance tends to significantly harm social interests. This happens because a more efficient governance with the Municipalities tends to open space for these institutions to ensure quality, long-lasting municipal services that are, in fact, capable of meeting the population's needs. A more efficient governance with the municipal public organizations enables the optimization of financial and human resources, for the relentless pursuit of the quality of the work developed, as well as the effective supervision of the services provided by its collaborators.

**Keywords:** Public Governance. Efficiency. Municipalities.

## 1 INTRODUÇÃO

Um conjugado de práticas que objetivam aperfeiçoar o desempenho de uma organização, instituição privada ou pública, assim deve-se compreender a governança. Ela diz respeito, de acordo com Andrade e Rossetti (2009, p. 141), a valores, propósitos, métodos e práticas que orientam o sistema de poder e mecanismos de gestão das organizações e instituições públicas.

Através de uma governança adequada busca-se a eficiência e excelência dos serviços realizados, fortalecendo as necessidades sociais, sendo uma forma de reduzir o distanciamento entre Estado e Sociedade. Para Meirelles e Burle Filho (2016, p. 105), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Ela apresenta-se como uma demanda da sociedade, que reivindica “[...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105).

O Estado atento a essa realidade tem buscado cada vez mais uma governança mais eficaz. Isso fez com que reformas fossem implementadas para que a administração pública consiga se afastar do excesso de formalismo, ausência de eficiência das atividades estatais, a falta de transparência, bem como outros problemas que afetam a gestão estatal. Em uma transição para Faoro (2001, p. 491), “um aparente paradoxo: o Estado, entidade alheia ao povo, superior e insondável, friamente tutelador, resistente à nacionalização, gera o sentimento de que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é”.

Nesse sentido as reformas que atingem o Estado basicamente objetivam o abandono da administração pública, patrimonialista e burocrática para estabelecer a gerencial que, a princípio, teria a capacidade de criar as condições necessárias para o aprimoramento contínuo da qualidade dos serviços públicos ofertados aos indivíduos, indo de encontro aos liames e premissas legais e éticas, exigência de uma governança pública Bresser-Pereira (2007, p. 3).

Mas, qual será a importância de uma governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais na atualidade? Esse é o problema que se analisa no presente estudo que terá como objetivo geral discorrer sobre a importância de uma

governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais na atualidade?

Os objetivos específicos, por sua vez, envolvem identificar os conceitos, princípios e finalidades da governança, com foco na realidade estatal, discutir as razões e consequências da ineficiência das organizações públicas no país, apresentar a realidade que envolve o princípio da eficiência e ainda sopesar a relevância da governança pública eficiente junto a realidade das organizações públicas municipais.

Os procedimentos metodológicos do trabalho basicamente se inclinam para uma pesquisa exploratória sustentada em pesquisa bibliográfica e ainda o método dedutivo.

Cabe anotar ainda que o tema a ser enfrentado tem importância elevada pela responsabilidade social e fiscal que vai ao encontro do planejamento administrativo dos serviços públicos, apresentando pontos fundamentais para uma boa governança, algo que é totalmente diferente de governabilidade, mas que muitas vezes são confundidos ou considerados sinônimos.

A importância da pesquisa se verifica quando se sabe que a governança pública visa o cidadão, objetivo máximo das organizações públicas, sem o qual os serviços públicos e servidores não subsistiriam, e ainda a sociedade, pois abarca a possibilidade de uma prestação efetiva com compreensão do serviço público.

Assim, o artigo busca discorrer sobre a importância da governança estatal, eficiente frente as organizações públicas municipais às quais prestam serviços de extrema relevância à sociedade, contribuindo para a afirmação da cidadania e busca do pleno desenvolvimento humano e social, conforme observa Goes (2017, p. 78).

Ainda sobre o trabalho destaca-se que ele é realizado a partir de pesquisa bibliográfica junto a artigos e obras de alguns autores, lembrando ainda que o estudo dá atenção para um assunto extremamente importante que é a governança pública.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Geral

Discorrer sobre a importância da governança pública eficiente frente as organizações públicas municipais.

### 1.1.2 Específicos

Identificar os conceitos, princípios e finalidades da governança, com foco na realidade estatal;

Apresentar a realidade que envolve o princípio da eficiência; e ainda

Discutir as razões e consequências da ineficiência das organizações públicas no país, com atenção especial às municipalidades e ponderar sobre a relevância da governança eficiente junto a realidade dos municípios.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A gestão pública, nos últimos anos têm recebido atenção da sociedade, pois procura contribuir para a transparência, impessoalidade e legalidade, princípios constitucionais da Administração Pública brasileira.

A transparência em relação às políticas públicas sejam, sociais, educacionais ou emergenciais, vem promovendo uma demonstração pública da máquina estatal, indo além do viés econômico-financeiro, agregando valores além do mercado financeiro para a comunidade e, em geral, agrega o serviço social, conduzindo para o bem-estar da sociedade.

De acordo com Lock (2004, p. 129 – 130) é obrigação do bom administrador garantir a “participação do cidadão na vida administrativa do seu governo”, uma vez que se o princípio da legalidade impõe deveres ao Estado “[...] com muito mais razão a sua observância quando se trata do interesse público, e se este é indisponível, não está a decisão na esfera da discricionariedade do agente público, possibilitar ou não a participação, não se trata de uma faculdade e sim de um dever”.

Além dessa participação é exigido, na atualidade, do Poder Público, uma gestão eficiente, capaz de atender as necessidades e anseios da sociedade.

Assim, a relevância da pesquisa se dá pelo fato de que, em um cenário macro, os gastos públicos vêm a cada dia sendo um fator relevante para pessoas e entidades públicas. A governança pública, tem um papel fundamental em demonstrar como as práticas de gestão pública e políticas públicas, estão sendo executadas fomentando a participação comunitária, proporcionando um controle e transparência para a

sociedade, sendo está representada pelos cidadãos, os variados tipos de empresa ou seus investidores. A par disso, a governança tem papel crucial quando se busca a eficiência dos serviços públicos que não raras veze se afastam desse valor.

Desse modo, para a academia esta pesquisa contribuirá como fonte de pesquisa acerca do assunto, bem como contribuirá para que a sociedade busque entender e exigir serviços de maior qualidade, perenidade com o menor custo possível, o que se mostra importante quando se sabe que a realidade estatal nacional é envolta por uma realidade de limitação de recursos financeiros.

## **2 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS E IMPORTÂNCIA DE UMA GOVERNANÇA EFICAZ**

A administração pública, consiste em fornecer serviços públicos aos cidadãos, estes devem ser condizentes com os direitos insculpidos em nossa Constituição Federal, estes serviços estão diretamente ligados ao interesse público, servindo aos interesses coletivos de nossos cidadãos, nessa linha de pensamento estão serviços públicos como: saúde, educação, segurança pública, iluminação pública e captação e tratamento de lixo.

Frente essa realidade, se mostra necessário que a administração pública no país passe por mudanças, as quais devem ter como finalidade a asseguaração dos princípios que orientam a esfera administrativa estatal no país, posto que a partir disso abre-se a possibilidade de melhora das condições de vida de muitas pessoas.

### **2.1 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA E ESCOPO**

Ao Poder Público, cabe a tarefa de realização das prestações sociais positivas em benefício da população, as quais estão enumeradas junto ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Masson (2015, p. 281) lembra que “os direitos sociais têm por conteúdo ‘um fazer’, ‘um ajudar’, ‘um contribuir’”, para Cardoso Jr. (2021a, p. 10), “[...] ao Estado importa ser agente capaz e ativo no enfrentamento e resolução dos grandes problemas nacionais”, para Meirelles e Burle

Filho (2016, p. 725), “O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias”.

Serviço público social é o que **atende a necessidades coletivas** em que a **atuação do Estado é essencial**, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, **educação**, previdência, cultura, meio ambiente; são tratados na **Constituição** no capítulo da **ordem social** e objetivam atender aos **direitos sociais do homem**, considerados **direitos fundamentais** pelo artigo 6º da Constituição. (DI PIETRO, 2018, p. 185). (Grifo nosso).

Isso mostra que os direitos sociais, dentre os quais se pode citar o direito à educação, trabalho, moradia e segurança, são atualmente entendidos como fundamentais<sup>1</sup>, conforme alertado, são “direitos dependentes de intervenção estatal, que somente se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (MASSON, 2015, p. 281).

Assim garantir o amparo e proteção social a população vulnerável, representa o combate às desigualdades, “ademais, o bom funcionamento e a oferta adequada de bens e serviços públicos representam uma forma adequada de combater o amplo conjunto de desigualdades que existe na sociedade brasileira” (MATTOS; CARDOSO JR., 2021, p. 104), assim o bem estar social, “[...] se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 726).

Problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados de burocratismo e de autoritarismo, tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegiados do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões. (CARDOSO JR., 2021a, p. 12).

A intervenção ou mesmo ação estatal, no caso, das organizações públicas, é de competência dos vários órgãos e instituições federais, estaduais e municipais que prestam à população o serviço público, conforme se verifica no artigo 6 da

---

<sup>1</sup> Segundo o que ensina Lenza (2012, p. 1.076) que “enquanto direitos fundamentais (alocados no Título II da CF/88), os direitos sociais têm aplicação imediata”, igualitária e irrestrita, ou seja, devem ser respeitados, efetivados de imediato pelo Estado em benefício de toda a população.

Constituição Federal de 1988. Cabe aos mesmos garantir o acesso da população aos direitos sociais, entre eles à segurança, saúde e educação em todos os seus níveis.

[...] quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Para tanto, existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado, planejamento e desenvolvimento. (CARDOSO JR. 2021b, p. 266),

Assim o exercício da cidadania é construído e exercido nos municípios, para Lock (2004, p. 129), “[...] no seu local de moradia é que poderá se iniciar um grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais”, desta forma pode ser exercido uma participação ativa da população.

“As funções dentro do domínio operacional incluem desenvolvimento e engajamento tecnológico e social, participação de cidadãos e partes interessadas, criação de sentido, operações do dia-a-dia e inovação tecnológica” (LANDESBERGEN; GIRTH; WESTOVER-MUÑOZ, 2022, p. 6). Mas, o contra movimento apresentado por Bressers e Kuks (2003, p. 55), “O problema é que muitas vezes os atores locais não têm a oportunidade de escolher a fórmula organizacional que melhor lhes convém; atores de nível superior determinam as regras que se aplicam àqueles abaixo deles”.

Com isso verificar-se-á que a realidade estatal, em consonância com as organizações públicas municipais, revela uma transformação constante na busca de uma percepção que permita, facilite a atuação estatal em prol dos interesses da coletividade, mas devendo garantir a participação popular. Na continuidade de realiza apontamentos sobre a governança, sendo abordados a sua definição, princípios e finalidades que como vai se ver são mais que relevantes.

## 2.2 GOVERNANÇA: CONCEITO, PRINCÍPIOS E FINALIDADES

O vocábulo “*governance*”, de acordo com Diniz (1995, p. 400), passou a ganhar espaço a partir de ponderações conduzidas, em especial, pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”. Para Capella (2008, p. 7) a governança diz respeito “a capacidade de o Estado executar suas funções, sejam estas de prestação direta de serviços públicos,

ou de controle de atores não estatais na execução desses serviços, por meio de contratos de gestão, terceirização, entre outros mecanismos”.

Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2019, p. 526), nos alertam que as organizações públicas podem se utilizar da Governança para, “[...] auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais”.

Através da governança procura-se estabelecer as melhores práticas que visam otimizar o desempenho das instituições, com a finalidade de garantir a eficiência de sua atuação. A asseguarção da eficiência talvez seja a principal meta da governança, sendo isso destacado pelo Guia da política de governança pública do Governo Federal (BRASIL, 2018), avaliar o desempenho da máquina pública, mensurando o atendimento, encontra-se ligado ao instrumento de governança e controle.

A oferta de bens e **serviços públicos** é **prejudicada** pela **ineficiência, ineficácia e inefetividade** das políticas públicas, por **serviços públicos arcaicos** e fortemente **burocráticos**, pela falta de profissionalização, treinamento e capacitação de servidores, pela corrupção sistêmica e por **modelos de gestão pública** que **não percebam a capacidade da administração** para adicionar valores públicos e sua conexão com o sistema político. (FILGUEIRAS, 2018, p. 77). (Grifo nosso).

Este mesmo Guia da política de governança pública do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 37) destaca que são princípios da governança as premissas da capacidade de resposta, integridade, confiabilidade e ainda a melhoria regulatória.

[...] as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos, além de fortalecer alguns aspectos essenciais, tais como: prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, Estado de Direito e processos democráticos. (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 533).

A capacidade de resposta “(do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações” (BRASIL, 2018).

A integridade, por sua vez, de acordo com o Guia da política de governança pública do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 42) “representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta”., em um contra movimento apresentado por Faoro (2001, p. 881), “construir com a lei bem

elaborada num momento, e, noutro, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa”, tal situação sepulta a governança e impõem cuidados ao Gestor Público.

[...] a ampliação da desconfiança nas instituições políticas e da administração, uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os problemas de coordenação e baixa informação seriam questões recorrentes nas democracias e que afetam diretamente o plano da gestão (OFFE, 1999; PHAR; PUTNAM, 2000; HARDIN, 1999; DALTON, 2004; LEVI, 1998; KLINGEMAN; FUCHS, 1995 *apud* FILGUEIRAS, 2018, p.77)

Já “a confiabilidade (do inglês, *reliability*) representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (BRASIL, 2018, p. 44), desta forma “Os modelos de governança pública são mais adequados para o engajamento dos cidadãos, principalmente em áreas de equidade e inclusão” (LANDESBERGEN; GIRTH; WESTOVER-MUÑOZ, 2022, p. 6). E por fim a melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) “representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas” (BRASIL, 2018, p. 47),

“É muito mais do que transparência ou prestação de contas, e sim uma limitação dos abusos dos agentes, como garantia da efetividade, e se aplica a esses agentes, inclusive, na sua relação com atores privados” (BRAGA, 2021, p. 234). Desta forma a informação é de vital importância conforme Hendrick e Crawford, (2014); Angelidou, (2017) “[...] para um governo responsável e responsivo às necessidades de seus cidadãos” (*apud* LANDESBERGEN; GIRTH; WESTOVER-MUÑOZ, 2022, p. 7).

Transparência refere-se à maior disponibilidade de informações, com as quais o público pode julgar o valor adicionado pelas capacidades estatais de implementação de políticas e serviços. A informação é um capital estratégico no contexto da governança democrática, de forma a possibilitar maior deliberação e um processo decisório mais aberto e que envolva os diferentes interessados. (FILGUEIRAS, 2018, p. 81).

A Governança pública, envolve também o termo da “boa governança”. Ramos (2020, p. 656), observa que baseada na concepção dos direitos humanos, nos princípios de embate a corrupção como enfrentamento para violação dos direitos humanos, porém seu maior fulcro, é que o interesse público seja atendido, evitando

“práticas contrárias ao bom agir público”.

Desta forma para corresponder às demandas e necessidades das partes interessadas a boa governança, direciona a gestão das organizações públicas, para “[...] assegurar a eficácia e eficiência no uso dos recursos organizacionais, de modo que a organização tenha condições de responder com êxito às mudanças ambientais e corresponder às demandas e necessidades das partes interessadas” (BRASIL, 2020, p. 148).

O direito à boa governança (*right to good governance* ou *right to good administration*) é fruto do intenso debate no seio da Organização das Nações Unidas, em especial no Conselho de Direitos Humanos e no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sobre o vínculo entre a corrupção e as violações de direitos humanos. Como o regime jurídico dos direitos humanos contempla a *indivisibilidade* e a *interdependência*, o direito à boa governança relaciona-se com o (i) direito à informação, (ii) direito à igualdade (evitando que a administração seja corrompida para beneficiar alguns), (v) legalidade, (iv) liberdade de expressão (aceitando-se as críticas) e (v) direito ao sufrágio passivo (evitando que aqueles envolvidos em práticas contrárias ao direito à boa governança possam retornar ao poder). (RAMOS, 2020, p. 656). (Grifos do autor).

Esses os princípios que envolvem a governança, em especial, junto às instituições públicas que com base em tais valores visa assegurar a eficiência das atividades que desempenham. Essa eficiência se mostra importante porque o Estado como detentor do dever de assegurar o bem-estar de todos precisam buscar meios e ferramentas que possibilitem ele agir dessa maneira em prol da coletividade, nesse sentido “a essência da governança é seu foco nos mecanismos de governança – concessões, contratos, acordos – que não se baseiam apenas sobre a autoridade e as sanções do governo” (BRESSERS; KUKS, 2003, p.70)

. Em um contra movimento a Administração Pública, apresenta um problema sistêmico, em informações fracionadas em diversos sistemas informacionais, dificultando a gestão da informação, seja, em políticas públicas sociais, segurança pública, educação ou saúde.

Há menos visibilidade paga a todo o estoque de dados, pois não tem o mesmo apoio político que as partes interessadas que apoiam um projeto específico, como encontrar transporte para atendimento pré-natal para mães indigentes. Consequentemente, há menos atenção política, financeira e gerencial para incentivar a gestão “empresarial” da informação. As informações estão espalhadas entre diferentes projetos, dificultando o aproveitamento de todas as informações necessárias para trabalhar em problemas complexos. (LANDESBERGEN; GIRTH; WESTOVER-MUÑOZ, 2022, p. 2)

Desta forma, conforme Souza (2019, p. 48), os controles internos necessitam ter um excelente funcionamento, estabelecendo como premissa elementar, assegurando a eficiência, eficácia, economicidade, transparência e a efetividade do Estado, mitigando riscos sobre a não execução de políticas públicas.

### 3 MÉTODO

O trabalho trata-se de estudo descritivo que terá o suporte de pesquisa bibliográfica para a sua construção. De acordo com Vergara (2003, p. 48), a pesquisa bibliográfica envolve o “[...] estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

São exatamente junto a essas bases de informações que se realizou o levantamento das informações necessárias ao estudo, sendo que basicamente a atenção se voltará para artigos, dissertações, teses, bem como para livros e a legislação que tenham vínculo com o tema analisado.

Quanto aos artigos se fez pesquisa, em especial, junto à base de dados *Scientific Electronic Library Online (Scielo)*, Revista Direito e Estado, Revista de Ciências Sociais, Cadernos de Direito e outras que disponham de material que contribua com a pesquisa realizada. Buscou se selecionar sempre que possível as obras mais recentes, contudo, não se estabeleceu limite temporal a tais fontes, algo que valeu também para os livros a serem alvo de pesquisa, embora nessa realidade tenha se utilizado de obras mais antigas, face a importância delas pelas para se confrontar a realidade passada com a atual.

Os filtros de expressão para a identificação dos artigos, dissertações e teses realizar-se a partir dos termos “governança; governança pública; governança e eficiência; desafios da governança e importância da governança no setor público municipal”.

Em relação aos livros, nos limites já antes definidos, dar-se-á atenção especial para autores clássicos como Hely Lopes Meirelles, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Maria Sylvia Zanella De Pietro, Matheus Carvalho, Odete Medauar, Irene Patrícia Nohara dentre outros, pois suas obras são extremamente qualificadas e conceituadas.

Com o objetivo de conformação documental, procurou-se efetivar a pesquisa em 05 partes, conforme descrito na Figura 1.

Figura 1. Esquema de Organização da Pesquisa



Fonte: Elaboração Própria.

Uma vez selecionadas as fontes para a pesquisa passou-se a análise das mesmas para a construção do trabalho que resultará em texto com os resultados alcançados e possíveis sugestões quanto ao tema e futuros estudos sobre ele, lembrando por fim que como o método dedutivo orienta a pesquisa os seus resultados tendem, a valer também, a princípio, para a realidade de todas as municipalidades.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Uma vez realizado o estudo nos moldes propostos com vistas analisar a importância da governança pública eficiente frente as organizações públicas municipais alcançou-se os seguintes resultados.

Em relação à governança em que se buscou identificar os seus conceitos, princípios e finalidades com foco na realidade estatal apurou-se que a mesma envolve basicamente um conjunto de práticas que prendem aperfeiçoar o desempenho de uma

organização, seja ela privada ou mesmo pública, de modo que se possa alcançar a eficiência. Nesse sentido a posição de autores como Andrade e Rossetti (2009), Teixeira e Gomes (2019) e Di Pietro (2018).

Já em relação aos princípios que a balizam foi observado que eles envolvem, basicamente, as premissas da integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e ainda a transparência, sendo que junto à esfera pública eles são reconhecidos, de modo expreso, pelo artigo 3º do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017).

Desses princípios o mais relevante trata-se do primado da eficiência que tem base constitucional (artigo 37, caput, CF/88) e é visto pela doutrina com um dos mais importantes da esfera administrativa face os fins deles que se inclinam para a asseguaração de melhores resultados das atividades do setor público em todos os seus níveis, algo que passa pela superação de administração pública burocrática pela gerencial. Sustentam essa ideia autores como Meirelles e Burle Filho (2016), Di Pietro (2018), Nohara (2019), Medauar (2018), Bresser-Pereira (2007), Carvalho (2017), Masson (2015) e Moraes (2014).

Avançando verificou-se que a finalidade da governança é garantir a eficiência das ações das organizações, realidade esta que vale para os entes públicos, inclusive, as municipalidades que a partir delas podem assegurar melhores serviços com menos gastos que efetivamente atendam às necessidades da sociedade. Dão lastro a essa ideia autores como Meirelles e Burle Filho (2016), Bresser-Pereira (2007) e Teixeira e Gomes (2019).

Seguindo com o trabalho avançou-se sobre a realidade que envolve o princípio da eficiência momento em que se apurou que ele tem base constitucional e visa primordialmente que os serviços públicos sejam realizados “com presteza, perfeição e rendimento funcional”, e ainda se possível como o menor dispêndio, lembrando que esses princípios, tal qual os outros antes citados valem para a realidade das municipalidades.

Se voltam para essa conclusão Meirelles e Burle Filho (2016), Di Pietro (2018), Nohara (2019), Medauar (2018), Bresser-Pereira (2007), Carvalho (2017), Masson (2015), Moraes (2014) e ainda Lenza (2012). Uma vez superadas essas etapas da

pesquisa se passou a dar atenção pormenorizada a análise da relevância da governança pública eficiente junto a realidade das organizações públicas municipais.

Neste ponto constatou-se que a importância da governança pública eficiente é ímpar, uma vez que a partir dela as municipalidades tendem a garantir mais amplo atendimento à população quando da realização das prestações positivas que devem ofertar à sociedade, aliado a possibilidade de efetivação de uma realidade em que o gasto público é melhor direcionado e, por vezes, com a redução dos dispêndios (NONHARA, 2019).

Outra coisa que revela a importância de uma governança pública eficiente junto as municipalidades reside no fato dos Municípios terem uma visão mais próxima das necessidades da população, conhecem a realidade que envolve os munícipes e assim podem, caso sejam eficientes, garantir a dignidade da população que reside em seu território (SOUZA; LIMA, KHAN, 2017).

Assim, resta evidente que as municipalidades têm o dever buscar a eficiência dos seus trabalhos, posto que o que está em jogo são os interesses sociais que não raras vezes dependem da excelência dos serviços públicos para se verem efetivados.

Autores que permitiram alcançar essas conclusões foram Andrade e Rossetti (2009), Teixeira e Gomes (2019), Di Pietro (2018), Meirelles e Burle Filho (2016), Nohara (2019), Medauar (2018), Bresser-Pereira (2007), Carvalho (2017), Masson (2015), Moraes (2014) e também Lenza (2012).

Uma vez sedimentada essa realidade de uma governança pública mais eficiente quem mais ganha são os indivíduos que passam a ter uma maior possibilidade de ter materializado a sua dignidade, que se trata de um dos fundamentos do Estado e assim deve ser realizada necessariamente pelo Poder Público.

Mas, para que isso venha acontecer é preciso que os poderes públicos municipais tenham o compromisso de assegurar essa eficiência sem o que a tendência é que mantenham os vícios e desvios corriqueiros que mitigam a qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Uma vez não verificada a eficiência que decorre de uma governança distante dos princípios antes citados a tendência é que os efeitos dessa realidade atinjam diretamente os interesses sociais, ou seja, o Poder Público Municipal tende não ofertar os serviços que a sociedade necessita e espera.

Agora se o contrário acontecer, de maneira que a governança se mostre eficiente e pautada nos princípios que a alicerçam a sociedade passa sentir melhores resultados das atividades do setor público em todos os seus níveis, conforme observam Meirelles e Burle Filho (2016) e também Di Pietro (2018) quando eles se reportam a relevância da governança junto a esfera pública.

Face essa realidade é que se constata o quanto se mostra relevante uma governança pública municipal eficiente, que uma vez concretizada tende a assegurar melhores condições de vida à população que em boa parcela se sabe depende do atuar público para ter garantido um mínimo existencial.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao passar para as conclusões do estudo anota-se que a governança como instrumento de controle e gerenciamento das políticas públicas, em um processo de desenvolvimento comportamental e de governo é premissa essencial aos gestores públicos. A disponibilização de dados como transparência pública deve ir além da prestação de contas dos vencimentos dos servidores públicos, mas também dos serviços públicos, como iluminação pública, manutenção de rede sanitária, contratos públicos, entre outros.

Neste ponto parece de bom alvitre, que as organizações municipais trabalhem como uma governança adequada, transparente e com eficácia, perpassando os princípios da administração pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>2</sup>. Mas, desde já deve-se esclarecer que a Administração Pública em qualquer esfera está vinculada a estes princípios.

A Administração Pública Brasileira antes de procurar a orientação de seus afazeres no modelo Gerencial, a mesma era balizada pelo modelo Burocrático, o qual se revelava extremamente prejudicial à realidade estatal, bem como a social.

---

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Isso ocorria porque havia uma burocracia elevada, ausência de descentralização, excesso de formalismo, pouco foco nos resultados, dentre outros problemas que impediam a eficiência dos serviços públicos. Com a adoção do modelo Gerencial a ideia é que os serviços da administração pública sejam mais eficientes em todos os campos, inclusive, junto a realidade da educação.

O que se pretende a partir da Administração Pública Gerencial é buscar um modelo de governança capaz de atender as necessidades da realidade pública brasileira, de modo que haja um compromisso com a maior eficiência possível dos serviços públicos. Essa realidade vale também para a esfera municipal em que a qualidade dos serviços públicos se apresenta como algo extremamente importante. Assim, a adoção de uma governança eficiente se revela necessária, posto que partindo destes princípios é possível criar uma condição mais favorável à participação popular nos rumos do país, bem como para efetivação da eficiência junto a realidade da atuação estatal.

Assim, é evidente a importância de uma governança mais eficiente junto aos Municípios na atualidade. Isso ocorre, porque disso abre-se espaço para que tais instituições passem a assegurar serviços municipais de qualidade. O que se defende é que a partir de uma governança mais eficiente junto às organizações públicas municipais abre-se a possibilidade de otimização de recursos financeiros e humanos, para a busca incessante da qualidade dos trabalhos desenvolvidos, bem como a efetiva fiscalização dos serviços prestados por seus colaboradores.

Não obstante, não se pode esquecer que há muito ainda por se fazer para que a governança dos municípios alcance essa realidade, principalmente, no que toca a questão do monitoramento das metas estabelecidas, as quais são normalmente fixadas, mas não efetivamente cumpridas.

Desse modo, a pesquisa não se esgotará por aqui, uma vez que ela poderá ser aplicada aos Estados, ou autarquias, instituições de fomento à pesquisa dentre outros, para que ao final a deficiência dos serviços públicos seja superada e ao fim se alcance uma realidade mais favorável à coletividade que em boa parcela depende do atuar estatal.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 12/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 30/10/2021.

\_\_\_\_\_. **Guia da política de governança pública**. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União**. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>>. Acesso em: 30/10/2021.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **A Função Controle e a Burocracia Profissionalizada no Contexto Reformista**. In: Rumo ao Estado necessário o [livro eletrônico]: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido /organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.. -- 1. ed. -- Brasília: FONACATE, 2021. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>>. Acesso em: 29/10/2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 10 – junho/julho/agosto 2007, Salvador – Bahia – Brasil, ISSN 1981-1888. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=200>>. Acesso em: 22/01/2021.

BRESSERS, Hans Th. A; KUKS, Stefan M. M. **What Does "Governance" Mean? From Conception to Elaboration**. In: Achieving sustainable development: the challenge of governance across social scales. BRESSERS, Hans Th. A.; ROSENBAUM, Walter A. USA: British Library, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Menos governo e mais governança?** Repensando a lógica da ação estatal. 6º. Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Unicamp, Campinas SP.

CARDOSO JR. José Celso. Introdução. *In: Rumo ao Estado necessário* livro eletrônico]:críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido / organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.. -- 1. ed. -- Brasília: FONACATE, 2021a. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>>. Acesso em: 29/10/2021.

CARDOSO JR. José Celso. **Essencialidade do Planejamento Público e Capacidade Governativa no Brasil**: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico. *In: Rumo ao Estado necessário o [livro eletrônico]:críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido /organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.. -- 1. ed. -- Brasília: FONACATE, 2021. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>>. Acesso em: 29/10/2021.*

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, n. 3, 1995. pp. 385-415.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. Globo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. **Indo além do gerencial**: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 52(1): 71-88, jan-fev. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-71.pdf>>. Acesso em: 25/10/2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOES, José Henrique. **Direito fundamental à educação**: núcleo essencial e retrocesso em relação à PEC 241/2016 E À MP 746/2016. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 17(32): 77-100, jan.-jun. 2017 - ISSN Impresso: 1676-529-X.

LANDESBERGEN, David; GIRTH, Amanda; WESTOVER-MUÑOZ, Angie. **Governance rules for managing smart city information**. *Urban Governance*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ugj.2022.05.003>>. Acesso em: 30/07/2022

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122>>. Acesso em: 18/07/2022.

MASSON, Nathália. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Salvador: JusPODIVM, 2015.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. CARDOSO JR. José Celso. **O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada**. *In*: Rumo ao Estado necessário o [livro eletrônico]:críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido /organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.. -- 1. ed. -- Brasília: FONACATE, 2021. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>>. Acesso em: 29/10/2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed., atual., até a Emenda Constitucional 90, DE 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SOUZA. Magda Cristina de; LIMA. Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. **Mecanismos de gestão municipal e promoção dos direitos humanos**. Rev. Adm. Pública 49 (4), Jul-Aug 2015.

SOUZA, Kleberson Roberto de. **Implantação de governança no setor público**. Cuiabá: Publico Contas, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/ImplGOVERNANCASetorPubl/6/index.html#zoom=z>>. Acesso em: 17/01/2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550 out/dez. 2019. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787>>. Acesso em: 21/01/2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo. Editora Atlas. 2003.