

# GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SERIDÓ DO RIO GRANDE DO NORTE.

F. L. DANTAS<sup>1</sup> e L. C. B. GUERRA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

franciscoldantas@gmail.com<sup>1</sup> e lenin.cavalcanti@ifrn.edu.br

Artigo submetido em 25/07/2018 e aceito em 01/08/2018

DOI: 10.15628/empirica.2018.7538

## RESUMO

A governança pública deve ser praticada de forma responsável, transparente, ética, cumprindo as leis e os princípios, além da obrigatoriedade de prestação de contas (*accountability*) e participação social nas decisões dos gestores públicos. O presente artigo tem como objetivo geral identificar as práticas da governança nas entidades públicas municipais da região do Seridó-RN. Em termos metodológicos, o trabalho caracteriza-se por uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e exploratória. A coleta de dados foi realizada em cinco prefeituras e câmaras das cidades de Caicó, Jardim de Piranhas, São Fernando, Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas, todas localizadas na região do Seridó Potiguar, mediante a aplicação de um questionário avaliativo a cinquenta gestores e secretários municipais e tinha como objetivo medir o grau de conhecimento dos gestores públicos responsáveis por entidades e órgãos públicos quanto as práticas de governança relacionadas aos mecanismos de controle interno, portal da transparência, participação popular e conduta dos agentes públicos na gestão municipal. O tratamento dos dados foi realizado através da análise documental e de entrevistas. Os resultados apontaram, entre as principais práticas de governança, ausência de controle interno em algumas entidades, deficiência na transparência de alguns atos de governo, pouca participação popular nas decisões governamentais e falta de critérios técnicos na escolha da conduta dos agentes públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança, Transparência, Prestação de Contas, Gestão Pública.

## PUBLIC GOVERNANCE: AN ANALYSIS IN THE MUNICIPALITIES OF THE SERIDÓ REGION OF RIO GRANDE DO NORTE.

## ABSTRACT

Public governance must be practiced responsibly, transparently, ethics, fulfilling the laws and principles, in addition to the requirement of accountability and social participation in the decisions of the public administrators. This article aims to identify the general practices of governance at the municipal public entities of the Seridó/RN region. In methodological terms, the work is characterized by a qualitative research, bibliographic and exploratory. The data were collected in five prefectures and cities: Caicó, Jardim de Piranhas, São Fernando, Serra Negra do Norte and Timbaúba dos Batistas, all located

in the Northeast region of Brazil. Through the application of an evaluation questionnaire to 50 managers and municipal secretaries, aiming to measure the degree of knowledge of those who are responsible for public entities and public organizations as governance practices related to internal control mechanisms, transparency, participation and conduct of public officers in municipal management. The processing of data was accomplished through documentary analysis and interviews. The results showed, among the leading governance practices, lack of internal control in some entities, deficiency in the transparency of some acts of government, little popular participation in government decisions and lack of technical criteria in the choice of public officials conduct.

**KEYWORDS:** Governance, Transparency, Accountability, Public Management.

## 1 INTRODUÇÃO

A boa governança no setor público tem sido cobrada pela população e requer uma gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, de eficácia e de efetividade. A governança na administração pública precisa ter a capacidade de atender de forma efetiva as demandas e carências de uma sociedade que exige melhoria na sua qualidade de vida. Diante disso, para atender aos anseios da sociedade, as práticas da boa gestão requerem comprometimento por parte daquele incumbido de gerir a coisa pública, utilizando os recursos públicos com zelo e responsabilidade, objetivando o interesse público.

Assim, a Governança no setor público compreende mecanismos de liderança, estratégia, planejamento e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação dos gestores públicos, com objetivo de conduzir as políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da população (TCU, 2014).

Esta pesquisa justifica-se em razão de sua intenção de identificar a partir da visão das entidades públicas municipais da administração direta, a importância que o gestor público deve dar à observância das práticas que contribuem para uma atuação administrativa eficiente, tais como: sistemas de controle interno, portal da transparência, participação popular nos atos de governo e conduta dos agentes públicos no que diz respeito aos mecanismos de liderança, além do dever de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados visando a satisfação do interesse público.

Dessa forma, todas as organizações do setor público têm o dever de ser transparente e responsáveis por suas atividades, pois os cidadãos são os principais atores a reconhecerem se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles. Além disso, a divulgação de relatórios de desempenho e publicação de resultados são de fundamental importância para registrar o progresso pelo aprimoramento. Essa transparência é parte central da governança, além de servir como parâmetro para medir se os dirigentes em exercício são totalmente responsáveis. (BARRET, 2005 apud Viana, 2010, p.28).

O trabalho tem como objetivo geral analisar as práticas de governança no setor público, de acordo com o modelo de governança pública sob o aspecto gerencial ou de responsabilização. Para isso, foram utilizadas as abordagens realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, sob a ótica dos princípios

de governança recomendados e dispostos através de seu Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (BRASIL, 2014a). A Governança pública traz uma distinção clara de outros modelos com relação ao tratamento do cidadão, ao transformá-lo em participante na construção das políticas públicas. De acordo com Secchi (2009), no modelo burocrático o cidadão é visto como usuário dos serviços públicos, e no gerencialismo, como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas.

O estudo foi realizado especificamente nas entidades municipais da região do Seridó-RN e nos órgãos que a compõem. Nesse contexto, visando elucidar as questões postas nessa pesquisa, surgem as seguintes indagações: as práticas estão sendo cumpridas? Elas são de conhecimento dos gestores? Quais impactos as práticas da boa governança poderão trazer para a implementação de políticas públicas, caso não sejam observadas? Assim, o trabalho tem como objetivos específicos: verificar deficiências nas práticas de governança pública e identificar se o gestor público está buscando melhorar sua governança de maneira a resultar na prestação de serviços de qualidade.

Para o alcance dos objetivos propostos, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental. Além disso, os dados foram coletados mediante aplicação de um questionário aos gestores dos municípios analisados, bem como uma entrevista sobre as práticas de governança.

É uma análise feita na administração direta, que segundo Mello (2011, p.156-157), citando o decreto Lei 200, de 1967, "constitui os serviços integrados na estrutura da Presidência da República e dos ministérios". Trazendo para o tema abordado seria a estrutura do Poder Executivo, representado pelo prefeito, que exerce as atividades de gestão, ou seja, a condução dos negócios da administração pública local. Também faz parte da estrutura administrativa dos municípios as secretarias municipais, que se dá de forma desconcentrada, ou seja, através do fenômeno da desconcentração, o qual se caracteriza por ser uma repartição de competência limitada ao âmbito da mesma pessoa jurídica com a finalidade de tornar mais rápido e eficiente os serviços prestados pelo município. Então, como o Prefeito na qualidade de representante do Poder Executivo municipal não pode acumular todas as funções sozinho, cria na estrutura do município as secretarias e delega alguns serviços para os secretários municipais.

Destaca-se a importância do tema para a pesquisa acadêmica e para o apoio as decisões dos gestores públicos, as quais devem ser pautadas nos princípios, na responsabilidade, na observância dos preceitos de controle interno e externo, na transparência, na ética e na moralidade, além da observância do dever de prestar contas à sociedade.

No contexto administrativo, esse conjunto de diretrizes, estratégias, princípios, leis, planejamento e controle funciona como placas que guiam as ações do gestor público, promovem a transparência e consideram a dinâmica da relação entre sociedade civil e Estado, permitindo que o cidadão, além de receber os serviços públicos no momento oportuno e na qualidade requerida, receba também as informações sobre o desempenho da administração.

No contexto atual, principalmente devido aos escândalos frequentemente divulgados nos meios de comunicação, o estudo da governança pública procura chamar a atenção daqueles gestores que atropelam esses princípios mandamentais e incorrem no descaso com o dinheiro público, na imoralidade

e ilegalidade dos atos de governo, além da irresponsabilidade com o bem-estar da população que clama por políticas públicas de qualidade. Isso foi claramente observado nos municípios da região do Seridó que requerem uma adoção urgente de mecanismos de governança mais sólidos que tragam resultados mais eficientes no âmbito da governança pública, objetivando a prestação de serviços de qualidade a sociedade. Os gestores também precisam ser mais preparados, principalmente o secretariado que está à frente das secretarias municipais, pois estes muitas vezes não têm conhecimento dos princípios e normas que regem a atuação do gestor.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Governança pública

As origens da Governança Pública datam de meados da década de 90 do séc. XX, e traduzem um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se apoiam na qualidade da interação entre os distintos níveis de Governo e a sociedade civil. Essa interação resulta em práticas de governança extremamente salutares e bem-vindas em nosso país, porque, além de serem calcadas em elevados padrões éticos e voltadas à promoção da transparência das ações dos Governos, revelam-se poderosos instrumentos para atingir a estabilidade das instituições políticas e sociais (Oliveira, 2008).

Referindo-se à governança no setor público, Mathias-Pereira (2010b, p. 113) afirma que a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de um determinado grupo de pessoas. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos. Esse elenco de requisitos para fomentar a boa governança é que permite que uma organização se torne confiável para os cidadãos, e dessa forma se legitime junto à sociedade.

Portanto, a governança se apresenta como um sistema descentralizado de governo, que implica o aumento da participação e deliberação da sociedade civil organizada nas decisões políticas, assim entendida como um “Estado em Rede”, em vez de hierárquico e burocrático, mas sem fragilizar o núcleo rígido da autonomia administrativa. Dessa forma, a governança pública busca projetar relações abertas cujo objetivo é a gestão para a cidadania.

Diante disso, define-se a governança como a inter-relação entre a gestão, o controle e a *accountability*, visando à realização dos objetivos da política pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva, bem como à comunicação aberta entre todos os atores da sociedade. Só a harmoniosa ligação entre esses elementos pode proporcionar a concretização dos objetivos da política pública e a desejada transparência administrativa.

Para Santos (1997), a governança se refere ao modo como os governantes articulam e coordenam suas ações, em cooperação com os diversos atores sociais e políticos. Uma boa governança é requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e a equidade social.

Também é utilizado o conceito de governança pública, originado do termo governança corporativa, e que leva em conta os princípios da transparência, prestação de contas e integridade. Em 2001, a

*International Federation of Accountants (IFAC)* publicou o estudo 13 – “*Corporate governance in the public sector: a governing body perspective*”, que estabelece linhas gerais de princípios de governança e aplicações no setor público. Estes princípios apoiam a governança e podem ser implementados, facilitando a gestão, a tomada de decisão e a prestação de contas, trazendo benefícios tanto para a produtividade quanto para a imagem da administração pública.

No setor público, é indispensável uma lúcida e transparente comunicação entre a administração pública, controle interno e externo, agentes públicos e a sociedade para se definir e estabelecer as políticas públicas e prioridades governamentais para coletividade. Para a administração pública municipal, gerenciar seus poucos recursos econômico-financeiros é imprescindível adotar os princípios e mecanismos de Governança Pública e colocá-los em prática a fim de que suas ações, políticas, programas e projetos estejam em conformidade com as boas e melhores práticas de governança, visando a disponibilização de serviços de qualidade.

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), o setor público é de fundamental importância para a sociedade, e a efetiva governança nesse setor pode contribuir para o uso responsável dos recursos públicos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o gestor dos recursos, o aperfeiçoamento na administração e a entrega dos serviços, contribuindo assim, para oferecer uma melhora sensível na vida das pessoas.

O Banco Mundial cita alguns princípios básicos de governança aplicados ao setor público: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

- a) Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado.
- b) Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia e segurança.
- c) Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
- d) Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.
- e) Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.

f) **Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.

g) **Accountability:** obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. (BANCO MUNDIAL, 2007).

Segundo o TCU (2014a), para que as funções de governança sejam efetuadas de maneira adequada, devem ser empregados mecanismos específicos de liderança, controle e estratégia.

No que concerne ao mecanismo de liderança, o TCU (2014a) orienta para que a organização disponha de profissionais possuidores de competências necessárias à função que desempenham e, com vistas à otimização dos resultados operacionais, torna-se essencial instigar o conhecimento, as habilidades e as atitudes dos líderes.

Cabe destacar que os processos de seleção desses profissionais devem ser pautados com base no princípio da transparência. Além disso, é necessário assegurar que tal processo seja embasado na busca pelo profissional com as competências necessárias para função especificada, bem como assegurar a sua adequada capacitação para o desenvolvimento pleno das atribuições, mantendo, para tanto, um sistema de avaliação contínua.

A orientação é no sentido de que as organizações desenvolvam uma prestação de serviços pautada na excelência, devendo dispor de profissionais que, além de capacitados, demonstrem elevados padrões de conduta ética. Para tanto, é importante que a organização adote um código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração ou equivalente.

Quanto ao mecanismo de controle, com foco na gestão de riscos e controle interno, orienta-se que a organização estabeleça um sistema de gestão de riscos e controle interno, bem como monitore e avalie permanentemente esse sistema, com vistas a assegurar que haja eficácia na gestão e auxílio no aperfeiçoamento do desempenho organizacional (TCU, 2014a).

De acordo com o TCU (2014a), a auditoria interna não deve existir basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores, sendo necessário agregar ao seu campo de análise o processo de gestão de riscos e a governança da entidade. Desta forma, para que a auditoria interna seja efetiva dentro da organização, orienta-se para que sejam oferecidas condições de autonomia, independência e idoneidade, além de garantir que suas atividades agreguem valor à organização.

Como decorrência do mecanismo de controle, tem-se os dois pilares básicos da governança pública, Transparência e Responsabilidade de prestar contas.

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar

os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança.

De acordo com Cruz, Silva e Santos (2009, p. 104), a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado.

Portanto, 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.

Transparência caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros (TCU, 2014).

Em termos práticos, a transparência significa permitir informações abertas sobre atividades governamentais e suas decisões. Atualmente as práticas de gestão de informações são bastante diversificadas. Algumas áreas já possuem sistemas de informação modernizados, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, porém há outras que ainda estão na era do papel. Esse fenômeno é bastante comum nos pequenos municípios que foram abrangidos pela pesquisa.

Assim como é de extrema importância o desenvolvimento da cultura da transparência dentro da Administração Pública, também é necessário que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação, e saiba como usá-lo para acompanhar as ações governamentais.

Os governos devem mobilizar os cidadãos para que se engajem no debate público, opinem e contribuam para uma governança mais responsável, inovadora e efetiva. O Estado é apenas o guardião da informação pública, pois o dono da informação é o cidadão.

A Constituição Federal no seu artigo 5º, inciso XXXIII diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A Constituição Federal também assegura o direito de participação contínua da sociedade na gestão pública (controle social), permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. Assim, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Segundo Ferreira (2006), O controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública.

Em relação a prestação de contas, a Constituição Federal de 1988, no seu parágrafo único, artigo 70, diz: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Segundo Braga (2013), a prestação de contas na administração pública ocorre quando as contas anuais dos administradores são julgadas pelos tribunais de contas ou quando se presta contas dos recursos que foram descentralizados de um ente para outro, através de parcerias entre os entes federativos, através de convênios ou outros instrumentos congêneres. A prestação de contas tem a finalidade de demonstrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram cumpridos e guardaram conformidade com o princípio da legalidade.

Portanto, prestar contas é dever constitucional de qualquer gestor público. Como administrador do erário, o gestor tem de ter em mente que, além de um dever constitucional, prestar contas é um dever moral e cívico.

No que concerne ao mecanismo da estratégia, o TCU (2014a, p. 65-66), aconselha que as organizações:

- Estabeleçam e divulguem canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurem sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;
- Promovam a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;
- Assegurem que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

## 2.2 Gestão pública municipal

Segundo Viana (2010), a gestão pública municipal brasileira apresenta historicamente problemas de gestão relacionados a uma estrutural inadequada de governança e controle que levaram os municípios a situações de endividamento progressivo, baixa capacidade de investimentos, ausência de controle nos gastos públicos e conseqüentemente a incapacidade para atender as demandas públicas sociais locais.

É importante ressaltar que os programas e projetos com deficiências de «gestão» tendem a dificultar o alcance dos objetivos das políticas públicas, além de propiciar a geração de corrupção. A boa governança pública, nesse contexto, assume uma importância cada vez maior no que se refere às questões que envolvem as relações complexas que existe entre o Estado e sociedade. Portanto, é preciso que os atores públicos municipais procurem adequar suas ações às práticas de governança buscando satisfazer as necessidades sociais.

A gestão pública municipal estabelece uma conexão com os conceitos de governabilidade e governança. Governabilidade refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder. Para Santos (1997, p. 342), diz respeito as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do

poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses.

De acordo com Lima e Castro (2003), a governança tem a ver com respeito, atendimento de múltiplas expectativas, transparência, compromisso e responsabilidade. Dessa forma, pode-se associar governança à cidadania e vice-versa.

Nesse sentido é importante que a gestão pública esteja atenta aos conceitos de governabilidade e governança a fim de promover uma melhor administração do município. Mas só isso não é suficiente para gestão de um município, é fundamental que o gestor tenha um profundo conhecimento das demandas de seu município e da sua realidade local e regional, atuando com competência para planejar estrategicamente suas ações.

Ao se fazer uma conexão entre gestão e governança, o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2014a, p. 48), diz que “a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos”, e acrescenta ainda que “a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas”.

O cenário econômico e político atual, pressionado pelas exigências de mudanças internas e externas, revela-se promissor para se deflagrar, a partir de uma manifestação clara de vontade política dos gestores municipais, o processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro.

Para que a boa governança pública seja implementada no âmbito municipal é importante que os gestores públicos tenham o compromisso de implementar sistemas de controle na entidade, com destaque especial para o sistema de controle interno.

Segundo Thomé e Tinoco (2005, p. 3),

um sistema de controle interno, que é um dos braços da Governança Pública, compreende a estrutura e o processo. Sendo assim, o controle interno opera no Ente Público, visando resguardar o patrimônio dos cidadãos, compreendendo o planejamento e a previsão dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação, bem como a divulgação para a comunidade do desempenho público, quanto às fontes e ao uso de recursos demandados nos mais diversos projetos pelos cidadãos.

Portanto, controlar é toda ação executada pela administração pública com o intuito de alcançar objetivos preestabelecidos. O gestor planeja, organiza e supervisiona a execução de várias atividades, e estas, quando bem executadas resultam na satisfação das metas. Assim, o controle pode ser entendido como o resultado do planejamento, organização e supervisão. O controle constitui um dos princípios básicos da gestão pública, importante de tal maneira que a sua ausência ou as deficiências que apresenta tem consequências diretas e negativas nas demais funções como organização, planejamento e execução, decretando inegavelmente a frustração parcial ou total dos seus objetivos. Os resultados

insatisfatórios ou desastrosos na administração pública têm como responsável falhas de controle, de igual forma como o sucesso fundamenta-se na sua eficiência.

Em igualdade com os demais Poderes Constituídos, o Poder Executivo municipal tem a responsabilidade de manter um sistema de controle interno o qual consiste na verificação prévia, concomitante e posterior de todos os processos administrativos existentes na instituição e sua função é de garantir a boa prática da gestão pública, protegendo o município de erros e desvios. O órgão central de orientação deste sistema no município é a Controladoria.

Para Lima e Castro (2003), o controle interno é constituído por um plano de organização, de métodos e medidas para proteger seus ativos, verificar a exatidão e a fidedignidade dos dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas pelo sistema de controle interno.

Dessa forma, pode-se dizer que o controle interno fornece estrutura para que o trabalho nas organizações seja executado de maneira mais segura, possibilitando os gestores a analisarem suas ações e executá-las com rapidez e ao menor custo possível, sempre visando o bom uso dos recursos públicos.

O planejamento também é um importante mecanismo de gestão nas entidades do setor público, com destaque para elaboração e aprovação de três instrumentos de planejamento governamental.

Na administração pública conforme fixa a Lei de Responsabilidade Fiscal, o planejamento se dá primeiramente através da Elaboração do Plano Plurianual (PPA) responsável por estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública, por um prazo de quatro anos. O objetivo do PPA consiste em decidir quais serão os investimentos mais importantes dentro de uma perspectiva de desenvolvimento. Com base no Plano Plurianual o executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como base concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. A Lei Orçamentária Anual estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano, de forma a evidenciar a política econômico-financeira da União, Estados ou Municípios.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa foi desenvolvida em cinco municípios da região do Seridó-RN, entre eles estão: o município de Caicó, que se destaca por ser uma cidade polo na microrregião do Seridó Ocidental, com uma população estimada em 67.747 habitantes, segundo dados do IBGE (2016), o que a coloca como a sétima cidade mais populosa do estado, com uma economia bastante diversificada baseada principalmente na prestação de serviços e na indústria têxtil, destacando-se também pela tradicional festa de Santana; São Fernando, um pequeno município com uma população estimada em 3.603 habitantes, de acordo com estimativa do IBGE, com uma economia girando em torno de pequenos comércios, algumas pequenas fábricas de confecção de roupas e pequenas indústrias de queijo de

manteiga; Jardim de Piranhas, que de acordo com IBGE, possui uma população estimada em 14.734 habitantes, tem sua economia fortemente concentrada no setor têxtil, com destaque para fabricação de redes e panos de prato; Serra Negra do Norte, cuja população está estimada em 8.152 habitantes, segundo dados do IBGE, possuindo uma economia baseada na prestação de serviços, na agropecuária e na indústria têxtil, sendo a segunda maior produtora de bonés de todo o estado do Rio Grande do Norte, perdendo apenas para Caicó; e Timbaúba dos Batistas com uma população estimada em 2.428 habitantes, segundo IBGE, tem uma economia voltada predominantemente para o bordado, o qual é reconhecido nacionalmente pela alta qualidade. As bordadeiras desse município tiveram o privilégio de confeccionar as toalhas que ornaram a mesa de Sua Santidade, o Papa Bento XVI, em sua visita ao Brasil no ano de 2007.

O presente trabalho caracteriza-se por uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, exploratória e documental. Luke e André (1986) e Triviños (1987) descrevem as análises qualitativas como sendo essencialmente descritivas, nas quais são utilizadas transcrições de entrevistas e depoimentos, e citações que permitam corroborar os resultados e oferecer alguns pontos de vista.

A pesquisa possui aspecto qualitativo, pois se buscou conhecer as práticas de governança pública em municípios da região Seridó/RN. Entre as práticas mais significativas definidas pelo Tribunal de Contas da União estão os sistemas de controle interno, portal da transparência, participação popular nos atos de governo e a conduta dos agentes públicos no que diz respeito aos mecanismos de liderança. Essas práticas têm o objetivo de monitorar, avaliar e direcionar a atuação da gestão pública municipal com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O estudo se deu através da análise documental a partir da aplicação de um questionário com perguntas abertas e fechadas aos gestores de Prefeituras, Câmaras e Secretarias municipais. Dos cinquenta gestores e agentes públicos entrevistados, 90% estão vinculados ao Poder Executivo, sendo os outros 10% pertencentes ao Poder Legislativo, conforme Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Respondentes.

<b>Municípios</b>	<b>Órgão</b>	<b>Secretaria</b>	<b>Quantidade de respondentes</b>
Caicó	Prefeitura	Secretaria de Administração	5
		Secretaria de Finanças	4
		Secretaria de Educação	3
		Secretaria de Saúde	2
	Câmara	Secretaria de Administração	1
Jardim de Piranhas	Prefeitura	Secretaria de Administração	3
		Secretaria de Finanças	2
		Secretaria de Educação	2
		Secretaria de Saúde	1
	Câmara	Secretaria de Administração	1
São Fernando	Prefeitura	Secretaria de Administração	3
		Secretaria de Finanças	2
		Secretaria de Educação	2
		Secretaria de Saúde	1
	Câmara	Secretaria de Administração	1
Serra Negra do Norte	Prefeitura	Secretaria de Administração	3
		Secretaria de Finanças	2
		Secretaria de Educação	2
		Secretaria de Saúde	1
	Câmara	Secretaria de Administração	1
Timbaúba dos Batistas	Prefeitura	Secretaria de Administração	2
		Secretaria de Finanças	2
		Secretaria de Educação	2
		Secretaria de Saúde	1
	Câmara	Secretaria de Administração	1

O questionário foi utilizado por ser um dos instrumentos que possibilita atingir um número significativo de pessoas, em uma ampla área geográfica. Então, objetivando maior eficiência e atingir um número significativo de respondentes, boa parte desses questionários foi enviado via e-mail, cujo retorno foi bastante significativo. A análise foi viabilizada por meio de aplicação de entrevistas com perguntas abertas deixando em alguns momentos os entrevistados descreverem livremente sobre o tema em foco, possibilitando assim uma busca minuciosa das informações.

Vergara (2007) afirma que, a pesquisa exploratória trata-se, pois, daquela desempenhada onde há pouco conhecimento aglomerado e sistematizado a respeito do assunto realizado na pesquisa. É exploratória, pois tem a intenção de investigar as práticas de governança pública em prefeituras e órgãos públicos municipais na região Seridó do Rio Grande do Norte.

A despeito da pesquisa documental, Godoy (1995) infere que esta consiste no exame de materiais de natureza diversa que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se interpretações novas e/ou complementares. Isso ocorreu através de pesquisas nos sítios dos órgãos de controle e fiscalização: Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas

do Estado (TCE/RN) e Tribunal de Contas da União (TCU), sob a ótica dos princípios de governança recomendados e dispostos através de seu Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (BRASIL, 2014a).

Além disso, a pesquisa documental envolveu a investigação em documentos internos das organizações públicas, como relatórios, regulamentos e estatutos, bem como documentos externos (portarias e documentos oficiais). Para Ludke e André (1986), a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvendando aspectos novos de um tema ou problema.

A coleta de dados foi realizada nas prefeituras e câmaras das cidades de Caicó, Jardim de Piranhas, São Fernando, Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas, municípios de pequeno porte em sua maioria, localizados na região do Seridó RN, e foi facilitada pela experiência do pesquisador que atuou na área pública municipal por mais de três anos e tinha acesso a documentos e, através da técnica de observação, percebia claramente o despreparo dos gestores em conduzir a coisa pública e a falta de conhecimento para pôr em prática mecanismos de governança pública.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Por meio da análise e interpretação das informações disponibilizadas pelos gestores municipais, dos dados coletados por meio das respostas fornecidas pelos entrevistados e das informações disponibilizadas pelas instituições em documentos impressos ou em meio eletrônico, são apresentados a seguir os resultados sobre as práticas de governança relacionadas ao controle interno, ao portal da transparência, à participação popular e à conduta dos agentes públicos no que diz respeito aos mecanismos de liderança. Assim, têm-se informações referentes às práticas de governança pública em municípios da região Seridó do RN. Como resultado central, tem-se desvendada a deficiência de mecanismos de governança, e como resultado final, têm-se medidas de orientação aos gestores públicos municipais na busca da adoção de práticas de governança que venham subsidiar os administradores na implementação de políticas públicas de qualidade.

### **4.1 Sistema de controle interno**

O art. 1º da resolução nº 13/2013 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte a qual dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e coordenação de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, diz que os Poderes Executivos municipais manterão seus próprios sistemas de controle interno, atuando de forma integrada, com o objetivo de efetivar a avaliação da gestão e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como, evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do município.

Das entidades municipais pesquisadas, apenas o município de Caicó e Jardim de Piranhas afirmaram que possuíam, além do controlador, um sistema de controle interno com efetiva operação prática. Os demais afirmaram que possuem apenas a pessoa do controlador, não possuindo uma

estrutura de controle interno. Esse controle em alguns municípios, principalmente os menores, é feito informalmente por algum servidor lotado no órgão ou secretaria.

A auditoria interna faz parte do controle interno, sendo a auditoria a parte fundamental de controle, uma vez que a mesma avalia, supervisiona e fiscaliza o nível de credibilidade dos controles internos. Entretanto, não foi detectada na estrutura organizacional dos municípios a existência de um comitê de auditoria com independência para revisar os processos e as estruturas de controle. As instituições são esporadicamente auditadas, de forma independente, por órgãos ligados a administração pública federal e Estadual, representados respectivamente pela Controladoria Geral da União – CGU e pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE.

Segundo a resolução 13/2013 do TCE, o sistema de controle interno é um mecanismo de autocontrole da administração, formado por um conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, exercido pelas pessoas e unidades administrativas, e coordenado por um órgão central, têm por objetivo o desempenho da atividade de controle interno no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

O art. 10 da resolução nº 13 (TCE), diz que toda Unidade de Controle Interno deverá possuir quadro de pessoal composto por técnicos, escolhidos dentre pessoas de reputação ilibada e reconhecida qualificação, de modo que, preferencialmente, a maioria deles seja formada por servidores pertencentes ao quadro permanente do respectivo Poder, órgão ou entidade municipal, formalmente designados pela autoridade competente. Porém, dos municípios pesquisados que não têm sistema de controle interno, mas que dispõe apenas do controlador, grande parte afirmou que a escolha desse controlador se dá por critérios políticos, e não técnicos, como manda a resolução. Na maior parte dos casos, esse controlador é uma pessoa que acompanhou e fez campanha para o político que foi vitorioso no pleito municipal, então como forma de agradecê-lo pelo empenho na campanha eleitoral, o gestor o nomeia para ser controlador do município. Além disso, muitos desses controladores, por não terem conhecimentos técnicos na área, exercem essa atividade de forma parcial.

Segundo Toledo Júnior, tomando como base pesquisa desenvolvida por técnicos do Tribunal de Contas de Minas Gerais,

verificou-se que os recursos humanos qualificados e capacitados tecnicamente, com experiência em administração pública, atualizados, comprometidos com a Instituição, independentes em sua atuação profissional, que tenham um bom relacionamento com os demais servidores e que tenham, acima de tudo, uma postura ética e moral, são os principais responsáveis pelo sucesso de um Sistema de Controle Interno (TOLEDO JR, 2014).

O ideal é que o sistema de controle interno seja instituído por lei municipal, nela previstas as incumbências desse órgão, o perfil e o processo de escolha dos controladores internos, bem como os deveres e, sobretudo, as fundamentais garantias funcionais desses servidores, os quais não poderão ser transferidos ou ter seu trabalho obstado por qualquer agente político.

No âmbito dos municípios analisados, duas atividades objeto de controle chamaram a atenção do pesquisador, pois quando não são controladas de maneira eficiente, causam desperdícios de dinheiro público e abre espaço para corrupção e outros tipos de fraudes. Consequentemente, a ocorrência de fatos dessa natureza dificulta a prestação de serviços de qualidade a população, pois a má gestão dos recursos e bens públicos acarreta deficiências na governança do município e impacto negativo nas ações que tinham como objetivo implementar políticas adequadas para o cidadão. Entre as atividades, destacam-se um deficiente controle de almoxarifado e superfaturamento de materiais, obras e serviços públicos.

O Controle de almoxarifado deficiente ocorre quando no almoxarifado, não são registradas as entradas e as saídas dos produtos e das mercadorias adquiridas nem os pedidos feitos pelos diversos setores, nem, tampouco, os responsáveis pelas mesmas. Quando todas as movimentações de entradas e saídas de material de consumo não forem registradas minuciosamente, para que seja possível a sua verificação, várias situações poderão ocorrer, tais como: desvios de bens públicos, desperdícios e quantidade de produtos a menor em relação a Nota Fiscal emitida pelo fornecedor. Portanto, somente um controle interno de qualidade poderá inibir situações desse tipo.

Já o superfaturamento de materiais, obras e serviços é quando o contrato é orçado por preço bem superior ao de mercado. Geralmente a diferença é rateada entre o executor da obra e o encarregado de julgar a licitação, que escolheu a proposta mais elevada no lugar da mais vantajosa para administração. Esse problema torna-se ainda pior quando esbarra na legislação, pois esta não trata de forma específica o superfaturamento como crime, e isso gera algumas controvérsias na tipificação criminal dessa prática. Na Lei 8.666/93, comprova-se a autoria do ilícito previsto no inciso I, do art. 96, pela elevação arbitrária dos preços contratados evidenciando assim, a ocorrência de prejuízos à Fazenda Pública.

A má qualidade da merenda escolar em conjunto com o seu consumo incompatível com a quantidade de alunos, a utilização de canos, cimento e outros materiais de construção de forma desproporcional ao tamanho da obra e a propriedade de sua aplicação, além de gastos com combustível em número muito superior ao necessário à frota, compõem práticas de desvio de recursos muito comuns em certas prefeituras.

Uma das formas mais usuais de fraudes contra os recursos públicos encontra-se no consumo de diesel, gasolina e etanol pela frota da prefeitura. Isso ocorre, principalmente, quando os municípios não possuem sistema de controle interno e, em decorrência, não há um controle de estoque. Diante disso, o fato de uma prefeitura ter seus próprios depósitos de combustível só se torna aceito se os preços oferecidos nos postos de gasolina instalados na cidade forem muito elevados ou se inexistirem locais para o abastecimento.

A pesquisa também revelou uma grande quantidade de veículos sucateados nos registros das prefeituras, principalmente devido aos ataques ocorridos em agosto de 2016 e que ainda não foram retirados dos registros patrimoniais das Entidades públicas. Esses veículos, mesmo impróprios para o uso, são licenciados anualmente para que façam parte dos registros da municipalidade. Dessa maneira, o consumo de combustível acima das necessidades é encoberto pela justificativa de que a frota é real. Fatos desse tipo demoram chegar ao conhecimento dos órgão de controle externo, especialmente devido à ausência de órgãos de controle interno, aos quais competem exercer apoio ao controle externo exercido pelo TCE/RN.

Dos Entes públicos estudados, o município de Caicó se destacou pela forma como conduz seu controle interno, empregando pessoal com adequada qualificação técnica para o desempenho das funções de controle, os quais procuram desempenhar práticas salutaras no cumprimento dos deveres e funções em cada departamento da organização. Em termos práticos, observou-se um adequado processo de compras de matérias de expediente - como canetas, lápis e copos descartáveis - em que cada secretaria dispõe de um servidor responsável pelo pedido junto ao fornecedor e sua adequada conferência quando da entrada dos materiais na secretaria. Ademais, o controle interno dos atos e fatos da entidade é feito de forma a priori, concomitante e a posteriori. Como sugestão proposta ao gestor, fica a adoção de segregação de funções, pois verificou-se que uma única pessoa detinha a responsabilidade de todo um ciclo de uma transação, aquisição e conferência do material adquirido. Com a adoção da sugestão espera-se que mais de uma pessoa participe de cada transação, diminuindo assim os níveis de riscos, irregularidades e possíveis fraudes, além de proporcionar a entidade possibilidades de apuração de responsabilidades por eventuais omissões na realização das transações.

Segundo Oliveira (2010), a utilização das práticas de governança pública tende a melhorar os resultados dos órgãos públicos, pois permite uma maior eficiência nos controles internos e reponsabilidade das ações que são tomadas pelos gestores, fazendo assim uma gestão baseada em resultados, mensuráveis e de fácil compreensão para população. Além disso, segundo o TCU (2014), cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança. Então, a boa governança de organizações públicas contribui para uma boa atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

## 4.2 Portal da transparência

Princípio básico da governança aplicado ao setor público, a transparência se caracteriza pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública. E como principal instrumento para realizar essa função informativa, os municípios dispõem do Portal da Transparência, que é uma página da Controladoria-Geral da União (CGU), criado para que cada cidadão possa observar e acompanhar como o dinheiro público está sendo utilizado. Nela, tem todas as informações sobre a execução orçamentária e sobre transferências de recursos realizadas por meio de convênios.

Tem como objetivos:

- Aumentar a transparência da gestão pública;
- Tornar possível que o cidadão seja fiscal das finanças públicas;
- Contribuir com a constante luta contra a corrupção no Brasil.

Segundo Teixeira (2016), a publicação de informações pelos entes públicos na internet permite um maior controle sobre a gestão governamental, pois facilita e melhora a qualidade da prestação de serviços públicos, influenciando diretamente na vida dos cidadãos. Através da transparência, há de construir-se um Estado que gaste melhor, com a diminuição da corrupção, trazendo maior benefício social com os investimentos dos recursos obtidos.

Embora necessite de complemento para melhor atender as exigências da legislação, todos os municípios analisados possuem Portal da Transparência, onde estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal para os municípios e diretamente para o cidadão. No entanto, os gestores municipais precisam melhorar esses portais de forma a disponibilizar mais informações aos munícipes e assim melhorar a transparência.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte em um levantamento feito sobre portais da transparência constatou que dos 167 municípios do Rio Grande do Norte, 65% (113) possuem Portal da Transparência, mas apenas 31% (52) estão com algum dado de 2015 em seus sítios eletrônicos. Durante a análise, dois fatores chamaram atenção: descumprimento da Lei de Acesso a Informação e ausência de publicidade.

O direito de acesso à informação é reconhecido internacionalmente como um direito humano, vinculado diretamente à liberdade de expressão e, portanto, às democracias como forma de governo. O acesso a fontes íntegras e plurais de informação permite a formação de juízos de valor que contemplam diversos pontos de vista, contribuindo para o fortalecimento do cidadão enquanto participante ativo da democracia.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu e reconheceu a existência de diversos direitos do cidadão. Um deles foi o de acesso à informação, assegurando a todos o direito a receber dos órgãos públicos, as informações de seu interesse, particular ou coletivo, que devem ser prestadas nos prazos que a lei determinar.

Tomando por base o índice Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia desenvolvida para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, foi criado um indicador que tem como objetivo mensurar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas três versões disponibilizadas até o momento concentram-se na transparência passiva e por isso foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. Essas solicitações reais se efetivam através de um questionário enviado pela Controladoria Geral da União aos estados e municípios. Entre as perguntas do questionário avaliativo de maior relevância estão o interesse pelos seguintes dados: se o Poder Executivo fez a regulamentação da Lei de Acesso a Informação; se na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação ao cidadão; se o portal da transparência do município ou estado dispõe de um Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, capaz de responder pedido de informação solicitada pelos cidadãos e se esses pedidos foram respondidos dentro do prazo. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação.

Em seu último levantamento, concluído no final de 2016 e divulgado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o Índice mostrou que vários municípios do Rio Grande do Norte ainda continuam não dando importância ao quesito transparência. No caso da região do Seridó-RN, objeto do nosso estudo, apenas três municípios estão acima de cinco – Acari, Jucurutu e Parelhas - numa escala de 0 a 10. Já dos municípios pesquisados, todos tiveram notas abaixo de 5 ou nota 0.

De acordo com o questionário aplicado aos gestores municipais abrangidos pela pesquisa, o Portal da Transparência do município dispõe de link referente a Sistema de Informação eletrônico - SIC,

entretanto, quatro deles – Caicó, Jardim de Piranhas, Timbaúba dos Batistas e Serra Negra do Norte - afirmaram que não possuem um Centro de atendimento com estrutura para atender e orientar o público quando da solicitação de informações de interesse coletivo, como por exemplo processo de licitações e gastos públicos. São Fernando foi o único município que afirmou possuir um servidor responsável para atender e responder as demandas solicitadas pelos cidadãos que procuram esclarecimento sobre atos da gestão municipal, além de já ter regulamentado, através de iniciativa do Executivo, a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 747/2017.

No que diz respeito a ausência de publicidade, todos os municípios estudados relataram não disponibilizar para conhecimento público informações sobre a ordem cronológica dos pagamentos de contratos firmado no âmbito dos municípios. Dessa forma, muitos fornecedores são lesados no momento de receber os repasses pelos serviços prestados, já que os gestores, por falta de conhecimento ou mesmo usando de má fé, muitas vezes atropelam essa ordem de pagamento. Essa prática também lesa a população que não tem como saber a quantidade de recursos que estão sendo gastos com esses fornecedores.

Diante dessa situação e na tentativa de minimizar essa prática corriqueira nas entidades públicas, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte editou a Resolução número 32/2016 – que passará a vigorar a partir de setembro/2017. Esse diploma legal institui procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades para a adequada observância da ordem cronológica de pagamentos de obrigações de natureza contratual e onerosa firmados por cada unidade da Administração Pública pertencente ao Estado do Rio Grande do Norte e a qualquer dos seus municípios.

### **4.3 Participação popular na gestão municipal**

Segundo o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as contas apresentadas pelo Prefeito ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo (câmara dos vereadores) e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Porém, a pesquisa não revelou nenhum registro de solicitação de contas para apreciação por parte dos cidadãos. Isso se deve principalmente a três fatores. O primeiro, pouco conhecimento desse mecanismo por parte da sociedade, a qual não sabe que as contas que o gestor público municipal prestou fica a disposição de toda sociedade, isso se deve principalmente à falta de uma política adequada de informação de modo a integrar os vários segmentos da sociedade. O segundo é a utilização de uma linguagem técnica das contas. Os órgãos de controle, a exemplo o TCU, orienta que as contas sejam em forma de uma “linguagem cidadã”, ou seja, uma linguagem que o cidadão comum, que não compreende a linguagem técnica sobre execução orçamentária e financeira das Entidades Públicas, possa compreender o que está disponibilizado nos demonstrativos. No entanto, ao consultarmos os sítios de transparência dos municípios, claramente percebemos que as contas são disponibilizadas da mesma forma que são elaboradas pelos órgãos técnicos, como os do setor contábil. Isso dificulta o entendimento do munícipe que não tenha conhecimento na área. O terceiro ponto é fator político, o que inibe as pessoas, principalmente nos pequenos municípios, a entrarem no mérito da questão com medo de perseguições políticas.

O artigo 48, parágrafo 1º, inciso I, também da Lei de Responsabilidade Fiscal, diz que deve haver incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante.

Todos os municípios estudados afirmaram que realizam audiências públicas quando da elaboração e discussão dos seus orçamentos. Em alguns municípios a divulgação dessas audiências é feita através de carros de som, em outros, além dos carros de som, há divulgação através dos blogs, sítios de notícias e emissoras de rádio. Todavia, a proximidade entre a administração pública e administrados pode ser considerada ainda muito aquém do desejável, posto que a participação popular é muito dificultada pelo próprio manejo do instrumento.

Desta forma, o interesse público nem sempre é satisfeito em consonância com o investigado e decidido em audiência pública, passando esta a ser tão somente um ato meramente procedimental de relevância formal na construção da decisão administrativa, além de contar com pouca participação popular. Segundo registro interno da Prefeitura de São Fernando, a última audiência pública realizada no mês de março/2017, contou com a participação de apenas 22 (vinte e dois) pessoas, isso corresponde em termos percentuais a menos de um por cento, levando-se em consideração a população estimada para 2016, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Segundo Frey (1996), experiências com novas formas de participação popular, como o orçamento participativo, são analisadas do ponto de vista da teoria democrática, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de um aprofundamento da democracia, do associativismo local e de suas implicações distributivas. Observa-se, recentemente, que a preocupação com a questão da participação social não se restringe mais à literatura que tradicionalmente estuda os movimentos sociais e os emergentes processos e dinâmicas societais, nem aos estudos que investigam os efeitos democratizantes das novas formas de participação. Cada vez mais, a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entra como variável central na avaliação das experiências participativas.

#### **4.4 Conduta dos agentes públicos - mecanismos de Liderança**

Conforme as informações dos documentos analisados, no que se refere ao mecanismo de conduta dos agentes públicos, 80% das Instituições em análise revelaram que a escolha dos membros da alta administração (secretários, coordenadores e assessores diretos dos chefes do executivo) não é realizado por meio de processos seletivos em que sejam divulgadas as competências desejáveis para escolha desses agentes. Segundo alguns entrevistados, essa escolha se dá mais por critérios políticos do que por critérios técnicos.

Segundo Matias Pereira (2010), na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras. Então, a ausência desses preceitos atinge negativamente os critérios de governança pública, pois, dessa forma, deixa-se de escolher pessoas preparadas, capazes de gerir os recursos públicos de forma responsável e eficaz.

A alta administração pública possui deveres ainda maiores devido ao nível do seu cargo no qual milhões de pessoas são dependentes de forma direta ou indireta. A linha de conduta deve servir para todos os membros inferiores e superiores. Dessa forma, em agosto de 2000, foi instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal do Brasil, que valerá como compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, proporcionando elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da “coisa pública”.

De acordo com Barret (2006) e Marques (2007), as melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados os elementos fundamentais da governança na entidade. Isso exige boa orientação das pessoas, conduta ética, relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.

Um código de conduta é um conjunto de regras para orientar e disciplinar a conduta de um determinado grupo de pessoas de acordo com os seus princípios. É geralmente utilizado por empresas, organizações, classes profissionais ou grupos sociais. Dos municípios pesquisados, 100% afirmaram não possuir um código de conduta para os membros da alta administração, estes são disciplinados por Leis Complementares municipais as quais instituem os chamados “Regime Jurídico Único” e definem os direitos, deveres, garantias e vantagens dos Servidores Públicos Civis dos respectivos municípios.

Na administração pública federal, e isso não é diferente para administração municipal, é dever do servidor representar contra suposta irregularidade, cometida por qualquer outro servidor, de que tiver ciência, exclusivamente em razão do cargo, bem como contra ato ilegal, omissivo ou abusivo cometido por autoridade.

É inquestionável que a Administração Pública exerce um papel fundamental para preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Realmente, da Administração Pública depende a implementação de políticas públicas e a concretização de direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer, segurança pública, enfim, direitos essenciais para a própria sobrevivência humana, com o mínimo de dignidade.

Nesse sentido, a concretização de tais direitos é incompatível com uma administração desonesta e negligente. Fundamental, portanto, que todo agente público – desde o do mais alto escalão até o mais baixo – atue com observância irrestrita aos princípios que regem a boa Administração Pública. No entanto, um dos mais graves problemas enfrentados pela coletividade é justamente o de garantir uma administração proba, o que atualmente parece ser uma utopia, vez que diariamente a população brasileira testemunha, estarecida, inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e políticos de diversos escalões, que agem de forma a capturar o Estado fazendo com que ele funcione a seu favor, numa total inversão de valores, que aumenta ainda mais o abismo social, exterminando direitos essenciais da população.

Práticas dessa magnitude devem ser fiscalizadas e os envolvidos penalizados, e isso deve ser feito em todas as Unidades Federativas. Porém das entidades envolvidas na pesquisa apenas o município de Jardim de Piranhas afirmou apurar de forma efetiva possíveis irregularidades ou mau uso de recursos

públicos, aplicando penalidades de advertência, suspensão ou demissão, conforme a gravidade do ilícito.

Para apurar o ilícito, é constituída uma comissão composta por três servidores de cargo efetivo pertencentes ao quadro da prefeitura de Jardim de Piranhas e, a partir de uma denúncia de irregularidade, a comissão passa a analisar o teor dessa denúncia. Se esta for procedente, instaura-se um processo administrativo contra o servidor. Como exemplo pode-se citar o caso de um servidor comissionado do município que exercia o cargo de secretário de transportes, o qual sofreu um processo acusado de desviar óleo diesel que era adquirido para as máquinas de grande porte (caçambas, tratores, etc.). Depois de concluído o processo decidiu-se por destituir o servidor do cargo de secretário. As demais entidades, sejam elas do Poder Executivo ou Legislativo, preferiram não aprofundar no assunto. Alguns entrevistados disseram que não queriam falar no assunto, outros argumentaram que a entidade nunca tinha recebido denúncias dessa natureza, por isso não tinham como investigar. Outros foram mais categóricos e disseram que não adotavam essa prática porque muitos agentes públicos eram ligados politicamente a algum agente político (prefeito ou vereador) e, por medo de perder votos nas próximas eleições, preferiam não apurar algum tipo de irregularidade.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa abordou o tema governança pública, tendo como foco a aplicação das práticas de governança aplicadas ao setor público, tomando como objeto de estudo a gestão da governança nas Entidades municipais pertencentes a administração direta. Seu objetivo geral foi o de verificar se as práticas de governança - controle interno, portal da transparência, participação popular e conduta dos agentes públicos no que diz respeito aos mecanismos de liderança - são aplicadas pela administração das Entidades públicas municipais e seus órgãos em prol de uma gestão eficaz, transparente, com participação da sociedade nos atos de governo e conduzida por recursos humanos qualificados tecnicamente.

Para o desenvolvimento do trabalho, buscou-se informações referentes as práticas de governança junto aos gestores públicos das Entidades municipais da região Seridó do RN e em sítios governamentais. A partir daí chegamos aos resultados sobre as principais práticas de governança na gestão municipal.

Os resultados aqui obtidos sugerem que é possível melhorar os níveis de confiança na democracia se os governos forem capazes de promover políticas públicas de qualidade e adotarem práticas de governança mais eficazes e mais transparentes, capazes de disponibilizar ao cidadão informações de natureza relevante sobre suas atividades e que sejam aprimoradas ao longo dos anos, já que vários municípios ainda pecam por não terem regulamentado a Lei de Acesso a Informação.

Por seu lado, o mecanismo de controle apresentou uma maior necessidade de ajustes para que atinja o pleno funcionamento. Embora exista em algumas entidades uma estrutura de controle interno, mantida de forma descentralizada, não foi observado em seu organograma qualquer departamento que exerça a função específica de auditoria interna como parte fundamental do controle interno.

Diante das informações coletadas e analisadas, principalmente as obtidas junto ao sítio institucional disponível na internet e ao questionário avaliativo, foi possível concluir que algumas instituições objeto deste estudo não possuem um sistema de controle interno com efetiva operacionalização prática, havendo também uma necessidade de aprimorar o portal da transparência das Entidades municipais de forma a disponibilizar informações de qualidade a sociedade, além de desenvolver mecanismos que possam envolver o cidadão nas decisões da gestão municipal e, na escolha da conduta dos agentes públicos, é de fundamental importância escolher recursos humanos qualificados tecnicamente, a fim de conduzir e gerir a coisa pública de forma responsável e transparente, visando o interesse público e a prestação de serviços públicos de qualidade a sociedade.

Os gestores públicos devem ser conscientes de que a implantação de controles internos, transparência, participação popular e uma adequada conduta dos agentes públicos, só tem a agregar valor e confiança nas atividades operacionais desenvolvidas, além de serem ferramentas de gestão, geram informações oportunas e confiáveis aos administradores, auxiliando assim na tomada de decisões objetivando o alcance das metas e detectando erros e/ou fraudes.

Assim, acredita-se que este estudo alcançou o objetivo proposto, que foi o de verificar quais as práticas de governança são utilizadas pelas Entidades públicas municipais, tendo como base norteadora as recomendações dispostas pelo TCU. Ademais, foi evidenciado que, embora precário, existe um sistema de governança pública em funcionamento.

Por fim, para pesquisas futuras, sugere-se a realização de um estudo comparativo entre municípios com menos de 50.000 habitantes e municípios com mais de 250.000 habitantes a fim de captar se há diferenças significativas nos instrumentos de governança.

## 6 REFERÊNCIAS

1. BARRET, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public sector. Austrália: 2002. Disponível em: <[http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving\\_Better\\_Practice\\_Corporate\\_Governance\\_in\\_the\\_Public\\_Sector1.pdf](http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving_Better_Practice_Corporate_Governance_in_the_Public_Sector1.pdf)> Acesso em: 1 mai. 2017.
2. BRAGA, Marcus Vinicius de Almeida. O que é prestação de contas?. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3509, 8 fev. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23681>>. Acesso em: 22 mai. 2017.
3. BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 1 mai. 2017.
4. \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
5. \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

6. CFA. A importância da Controladoria na gestão municipal. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/acoes-cfa/artigos/usuarios/controle-interno-nos-municipios>>. Acesso em: 19 mai. 2017.
7. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Panorama dos Governos Municipais: Escala Brasil Transparente - 3.<sup>a</sup> avaliação. Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=23](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23)>. Acesso em: 21 mai. 2017.
8. CRUZ, Cláudia Ferreira.; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, II, Recife, 2009. Anais... Anpad, 2009.
9. DEBATES CULTURAIS. A sociedade clama pela boa governança no setor público. Disponível em: <<http://www.debatesculturais.com.br/a-sociedade-clama-pela-boia-governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.
10. FERREIRA, Dilma. E. S. Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil. Tema: Tributação, orçamentos e sistemas de informação sobre a administração pública. Monografia2a colocada no XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.
11. FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. Lua Nova, n.37, p. 107-138. 1996.
12. IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. In International public sector study nº 13, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 1 mai. 2017.
13. KISSLER, Leo.; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/12000/governanca-publica-novo-modelo-regulatorio-para-as-relacoes-entre-estado-mercado-e-sociedade-i-pt-br>>. Acesso em: 20 mai. 2017.
14. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI. Marina de Andrade. Referências bibliográficas. In: \_\_\_\_\_. Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
15. LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. Fundamentos da auditoria governamental e empresarial: com modelos de documentos e pareceres utilizados. São Paulo: Atlas, 2003.
16. LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996.
17. MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. Rev. adm. Contemp., v.11, n.2, Curitiba abr./jun. 2007, p. 11-26. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002)>. Acesso em: 12 mai. 2017.
18. MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

19. MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
20. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 23, setembro, outubro, novembro, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-23-SETEMBRO-2010-GUSTAVO-JUSTINO-OLIVEIRA.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. 2017.
21. \_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p.391-410, mar./abr. 2008
22. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controle social. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 21 mai. 2017.
23. SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2017.
24. SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. v.40, n.3. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003)>. Acesso em: 25 jun. 2017.
25. TEIXEIRA, Iuri de Lucena. Portal de transparência: uma avaliação nos municípios da microrregião do Seridó Oriental Potiguar - Caicó, RN - UFRN, 2016.
26. TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. A necessidade de dar eficácia ao Controle Interno do Município. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3914, 20 mar. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27042>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
27. THOMÉ, Valmir Alberto.; TINOCO, João Eduardo Prudêncio. A existência do controle interno como auxílio à governança para gerar informações aos stakeholders das entidades públicas: a realidade em 20 prefeituras do Estado do Paraná – Brasil. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5, 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2005.
28. TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
29. VERGARA, Sylvia Constant. Projeto e Relatórios de Pesquisa em Administração. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2007.
30. VIANA, Evandro. A Governança corporativa no setor público municipal – um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. Ribeirão Preto, 2010.
31. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Entenda o que é Governança. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/alinhamento-conceitual/>>.