



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA HELENA DA COSTA SILVA

**GOVERNANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NAS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: O CASO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE
UPANEMA/RN**

Mossoró/RN

2021

MARIA HELENA DA COSTA SILVA

**GOVERNANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NAS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: O CASO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE
UPANEMA/RN**

Dissertação de mestrado profissional apresentada
ao Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública – PROFIAP como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Transformação e Inovação
Organizacional

Orientador: Fernando Porfírio Soares de Oliveira,
Prof. Dr.

Mossoró/RN
2021

MARIA HELENA DA COSTA SILVA

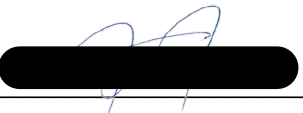
**GOVERNANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: O caso da
Controladoria Geral do Município de Upanema/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Administração
Pública da Universidade Federal Rural do
Semiárido

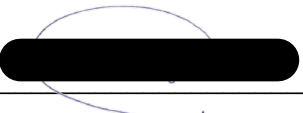
Aprovada em: 18/01/2022.



Prof. Fernando Porfírio Soares de Oliveira, Dr.
Orientador – UFERSA



Prof. Antônio Erivando Xavier Júnior, Dr.
Avaliador Interno PROFIAP –



Prof^a. Thaiseany de Freitas Rêgo, Dr^a.
Avaliadora Interna PROFIAP –



Prof. Dimas Barreto de Queiroz, Dr^a.
Avaliador Externo – UFPB

“Quando invento o mundo é feito de ideias. ”

O mundo é Bão, Sebastião! (Canção de Nando Reis)

AGRADECIMENTOS

Foram noites mal dormidas, regadas a base de muito café, alguns choros e às vezes vontade de desistir. Mas ninguém disse que seria fácil e, no fundo, nada fácil nunca me atraiu.

Durante esses anos de mestrado eu mudei muito por fora, mas mudei diariamente por dentro. Mudei minha visão de mundo e de sociedade e espero usar o meu título de mestre para mudar um pouquinho do mundo e da sociedade também.

Nessa jornada eu conheci pessoas incríveis, e tive a honra de estudar na melhor turma da história do PROFIAP da Ufersa, e por falar em história... fomos a turma que sobreviveu a pandemia, que teve que se adaptar às aulas remotas, e mesmo com toda a incerteza que cercava o mundo, tivemos que nos unir para atingir nosso propósito final. Deixo meu agradecimento aos meus colegas por toda união e ajuda, em especial as Profiaps Girls: Fatinha, Danielle, Carla, Priscilla, Michelly, Rapha e Ananayra.

Minha gratidão ao meu orientador Fernando Porfírio que foi muito além do seu papel de orientador e, no meio dessa jornada, contribuiu com minha quase aprovação em um doutorado antes mesmo da conclusão deste mestrado. Tenho certeza que fiz a escolha certa.

Agradeço também aos meus amados amigos que se fizeram presente nesse momento e me ajudaram a tornar essa jornada mais leve, sempre me ouvindo e acreditando que eu conseguiria chegar até o final: Carmélia, Luan, Jéssik, Elói e Maiara, eu fico devendo essa. Aos meus sócios/amigos/quase irmãos: Zaine, Silveira e Rosângela, que foram extremamente compreensíveis comigo durante esse período de mestrado e me ajudaram a segurar a barra no escritório, eu amo vocês! Agradeço também a Bentinho que me ajudou com a parte gráfica e visual do trabalho com sua visão profissional.

Minha gratidão a os meus professores, desde a primeira série até aqui, foi tudo graças a vocês.

Dedico essa conquista a minha avó (em memória), Rita de Sete, esse título foi para você. Dedico também a toda a minha família que, em meio a tantas dificuldades, consegue o feito de ter a primeira mestra família.

Acima de tudo eu agradeço a Deus, eu orei muito por isso, ele me ouviu e me atendeu. Obrigada Deus, nada disso teria acontecido se não fosse por ti. Foi muito mais do que pedi. Gratidão!

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar como a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança nos processos de aquisição pública, para isso buscou identificar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições, se os pareceres contidos nesses processos e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem, bem como buscou averiguar o atual cenário da Prefeitura quanto aos aspectos de aprendizagem organizacional, com finalidade de propor um projeto de intervenção visando o fortalecimento da governança pública. A fundamentação teórica cobriu os aspectos conceituais dos temas centrais relacionados ao escopo da pesquisa, tais quais, as aquisições públicas, a governança pública, controladoria e aprendizagem organizacional. No tocante ao aspecto metodológico, esta pesquisa configura-se como um estudo exploratório, sendo uma pesquisa ex-post-facto, este estudo tem o formato de estudo de caso, com abordagem qualitativa, cuja coleta de dados ocorre por meio da análise documental e aplicação de entrevista semiestruturada aprofundada. Os resultados permitiram concluir que a Prefeitura implementou poucas práticas de governança recomendadas pelo TCU no que tange às dimensões de liderança, estratégia, controle, pessoas, processos, planos, informações e conhecimento, e que, pela percepção do Controlador as dificuldades em aplicar as normas de Governança nos processos de aquisição pública são oriundas da capacitação deficiente dos servidores. A Aprendizagem Organizacional pode contribuir com a melhoria desses resultados e, conseqüentemente, na governança no processo. Assim, é recomendável que a instituição direcione esforços para implementar as práticas ausentes e melhorar aquelas já implementadas, e utilize a aprendizagem organizacional como ferramenta alinhada a tais práticas.

Palavras-chave: governança; aquisições públicas; controladoria; aprendizagem organizacional;

ABSTRACT

This research aims to analyze how organizational learning can strengthen governance in public procurement processes, and for this purpose, it sought to identify whether aspects related to public governance principles are adopted in procurement processes, whether the opinions contained in these processes and experiences Previous ones contribute to learning, as well as seeking to investigate the current scenario of the City Hall regarding aspects of organizational learning, with the purpose of proposing an intervention project aimed at strengthening public governance. The theoretical foundation covered the conceptual aspects of the central themes related to the research scope, such as public procurement, public governance, controllership and organizational learning. Regarding the methodological aspect, this research is an exploratory study, being an ex-post-facto research, this study has the format of a case study, with a qualitative approach, whose data collection will occur through document analysis and application of in-depth semi-structured interview. The results allowed us to conclude that the City Hall implemented few governance practices recommended by the TCU regarding the dimensions of leadership, strategy, control, people and processes, plans, information and knowledge, and that, according to the Controller's perception, the difficulties in applying Governance norms in public procurement processes are the result of deficient training of public servants. Organizational Learning can contribute to improving these results and governance in the process. Thus, it is recommended that the institution direct efforts to implement the missing practices and improve those already implemented, and use organizational learning as a tool aligned with these practices.

Keywords: governance; public procurement; controllership; organizational learning;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Relação entre os princípios subjacentes à boa governança do setor público.	19
Figura 2- Fundamentos da GesPública.	28
Figura 3- Perspectivas de observação da governança no setor público.	31
Figura 4- Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.	33
Figura 5- Mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.	35
Figura 6- Modelo de mecanismos e componentes da Governança na Administração Pública.	36
Figura 7- Modelo das Três Linhas do The IIA.	45
Figura 8- Blocos de Coleta de Dados e Análise de Resultados.	64
Figura 9- Elementos básicos de um sistema de governança e gestão.	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Sistematização dos conceitos de governança pública.	21
Quadro 2 - Regulamentação sobre a Governança Pública no Brasil e aspectos relacionados à Compliance e Accountability.	26
Quadro 3 – Governança: comparativo de princípios internacionais e mecanismos do TCU...	30
Quadro 4 – Perspectivas de observação da governança no setor público RBG/TCU	31
Quadro 5 – Práticas dos Componentes e Mecanismos do Referencial Básico do TCU.	37
Quadro 6 – Abordagens conceituais sobre a Aprendizagem Organizacional.	49
Quadro 7 – Modelo conceitual para uma organização que aprende.	51
Quadro 8 – Forma de coleta de dados para os objetivos	56
Quadro 9 – Questões e variáveis da entrevista semiestruturada	57
Quadro 10 – Práticas do mecanismo Liderança	71
Quadro 11 – Práticas e questões do mecanismo - Estratégia	73
Quadro 12 – Práticas do mecanismo – Controle	74
Quadro 13 – Práticas e questões do mecanismo - Transparência	77
Quadro 14 – Práticas e questões do mecanismo - Pessoas.....	80
Quadro 15 – Práticas e questões do mecanismo - Processos	82
Quadro 16 – Práticas e questões do mecanismo - Planos	84
Quadro 17 – Proposições de melhorias.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Procedimentos Licitatórios do período analisado	70
Tabela 2- Quantidade de processos por modalidade.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO- Australian National Audit Office

APF- Administração Pública Federal

CGG- Commision on Globlal Governance

CIPFA- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

CNJ- Conselho Nacional de Justiça

CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público

GESPÚBLICA- Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GP-Governança Pública

IBGC- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICGGPS- Independent Commission for Good Governance in Public Services

IFAC- International Federation of. Accountants

IGOVPUB- Índice de Governança Pública

IIA Brasil - Auditores Internos do Brasil

IIA- Institute of Internal Auditors

IPPF- International Professional Practices Framework

MP- Ministério Público

OECD- Organisation for Economic Cooperation and Development

PDRAE- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PNCP- Portal Nacional de Contratações Públicas

RGB/TCU- Referencial Básico do Tribunal de Contas da União

TCU- Tribunal de Contas da União

UNDP- United Nations Development Programme

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1. PROBLEMA DA PESQUISA	14
1.2 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	14
1.3. OBJETIVOS	15
1.3.1. Objetivo Geral	15
1.3.1.2. Objetivos Específicos	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1. GOVERNANÇA: DA ORIGEM À APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	17
2.2. GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL	25
2.3. GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL	40
2.4. CONTROLADORIA: GOVERNANÇA E CONTROLE	45
2.5. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL	48
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
3.1. ESCOLHAS METODOLÓGICAS	56
3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA	58
3.2.1. A Controladoria da prefeitura Municipal de Upanema	58
3.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO DA PESQUISA	58
3.3.1. Elaboração roteiro da entrevista	66
3.3.2. Das estruturas e processos	68
3.3.3. Da estruturação do questionário	68
3.4. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DOCUMENTAL	69
3.5. PROCEDIMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA	69
3.6. DO TRATAMENTO DOS DADOS	70
3.7. LIMITES DOS ESTUDOS	71
4 ANÁLISE SITUACIONAL- RESULTADOS E DISCUSSÕES	72
4.1. DOS RESULTADOS	72
4.1.1. Caracterização do Respondente	72
4.1.2. A Governança a Aprendizagem Organizacional na Prefeitura Municipal de Upanema	72
4.1.3. Liderança	73
4.1.4. Estratégia	74
4.1.5. Controle	76
4.1.6. Informações e Conhecimento	78
4.1.7. Pessoas	82
4.1.8. Processos	84
4.1.9. Planos	85
4.1.10. Resultados	86

4.2. DAS DISCUSSÕES	87
5 RECOMENDAÇÕES	91
5.1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	91
5.2. CRIAÇÃO DA FERRAMENTA “HISTÓRICO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS”	95
5.3. A CRIAÇÃO DA ESCOLA DE GOVERNO DE UPANEMA - EGUP	Erro! Indicador não definido.
5.3.1 Missão- Visão- Valores da EGUP	Erro! Indicador não definido.
5.3.2. Da estrutura física e quadro de pessoal	Erro! Indicador não definido.
5.3.3. Do Projeto de Lei para a criação da EGUP	Erro! Indicador não definido.
5.3.4. Do Regimento Interno da EGUP	Erro! Indicador não definido.
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA	109

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, ao longo dos anos, foi palco de diversos modelos administrativos. Por anos foi regida sob a ótica Patrimonialista, a Burocrática, e posteriormente sob as teorias do Gerencialismo, chamada de Nova Administração Pública ou *New Public Management*. A sequência temporal dos modelos não representa ruptura entre um e outro, mas sim a evolução da gestão e do processo de aprendizagem, com o acréscimo de novas práticas, princípios, procedimentos. As transições de modelos são oriundas, entre outros fatores, da presença de perturbações e calamidades que tendem a provocar a necessidade de mudanças na forma de como ver e tratar a Administração Pública.

Essas mudanças nos modelos administrativos constituem-se de um processo contínuo e de natureza mutável (BEVIR, 2010). Löffler (2001) dizia que a geração de reformas administrativas e de Estado, objetiva uma ação conjunta e visa uma solução inovadora dos problemas sociais. Nestes termos, os discursos da Governança Pública (GP), incorporam as narrativas de ações inovadoras na administração pública que visam o alcance da produtividade, orientação para o serviço, eficiência, mercantilização, accountability, compliance e descentralização (SECCHI, 2009). Nesta perspectiva, a Governança Pública, que embora Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente “amorfo”, para Kissler e Heidemann (2006), o entendimento sobre o assunto não é muito claro, para os autores não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova reestruturação das relações entre a Sociedade e o Estado.

Tomando como ponto de partida a esfera administrativa do Estado e sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a Governança Pública procede da capacidade das organizações de desempenharem suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável (MARINI; MARTINS, 2004), assemelhando-se à gestão privada no tocante aos seguintes princípios: relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Abarga o conjunto de instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado, de forma a institucionalizar esses elementos estruturais e estabelecer mecanismos formais de incentivo ao comportamento dos atores. A Governança Pública direcionada para as instituições e as estruturas.

No Brasil, a crise fiscal dos anos 1980 reclamou um novo rearranjo econômico e político, exigindo do Estado uma postura mais eficiente. Esta conjuntura possibilitou a discussão sobre a Governança no âmbito do Setor Público, tendo como resultado a instituição

dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas, a saber: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001). Contudo, o marco inicial da Governança Pública no Brasil, segundo Costa (2008), se deu por volta dos anos 90, com a Nova Gestão Pública, por ocasião da aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que definia a Governança como a capacidade do Estado de implementar política públicas.

No Estado brasileiro, caracterizado por sua força normativa escrita, os princípios de governança pública foram sagrados na Lei. A Governança então é encontrada em uma série de normativos (leis e decretos), a exemplo da Constituição Federal do país, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e na agenda de alguns governos e nas medidas de algumas políticas públicas do país.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão técnico auxiliar do Congresso Nacional, responsável pela fiscalização do controle externo, divulgou um referencial básico de governança no setor público (RBG) contemplando os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública dos órgãos da administração federal (BRASIL, 2014). O TCU destaca que as práticas apresentadas representam um referencial básico, não sendo, portanto, exaustivas.

Segundo o RBG a Governança nas aquisições públicas integra-se de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, alinhados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, de forma que estas agreguem valor ao negócio da organização, e seus riscos sejam aceitáveis. O aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua relação com a geração de resultados para a sociedade e da materialidade dos gastos associados. (BRASIL, 2015). Uma das ferramentas que auxiliam a Governança nas aquisições públicas é o controle interno de cada órgão, em alguns casos representado pela figura da Controladoria.

De acordo com Peter e Machado (2014), a gestão pública possui três instâncias de controle: o controle interno, o controle externo e o controle social. Sendo o controle interno exercido no âmbito da entidade ou por órgãos da própria administração pública, visando à prevenção e orientação. Segundo o Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil e, em conformidade com a estrutura internacional de práticas profissionais de auditoria interna (International Professional Practices Framework – IPPF), promulgadas pelo Institute of Internal Auditors Global – IIA Global, a missão das unidades de auditoria interna consiste em aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação (*assurance*), assessoria (*advisory*) e percepção (*insight*) baseadas em risco.

Dessa forma, as normas internacionais estabelecem que a atividade de auditoria interna deve avaliar e sugerir recomendações adequadas para o aperfeiçoamento do processo de governança, visando: a promoção da ética e dos valores organizacionais, a gestão eficaz e a prestação de contas, a transmissão de informações aos setores responsáveis em relação aos riscos e controles, bem como, a coordenação de atividades e de comunicação entre a gestão, o conselho e os auditores internos e externos (IIA, 2012). Para tanto, no tocante às aquisições públicas, pode valer-se das inconsistências identificadas em seus pareceres, transformando em conhecimento organizacional para melhoria e otimização da governança nos processos.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições, se os pareceres contidos nesses processos e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem, e apresentar como a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança nos processos de aquisições públicas, com finalidade de propor um projeto de intervenção com orientações visando o fortalecimento da governança pública.

1.1. PROBLEMA DA PESQUISA

Quais aspectos inerentes à Governança pública são observados nos processos de aquisições públicas da Prefeitura de Upanema/RN, e como a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança pública neste processo?

1.2 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Em uma pesquisa realizada por Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008), cuja proposta visava a estabelecer uma relação entre governança, teoria da agência e controladoria, foi possível concluir que os conceitos dos três temas estão intimamente ligados pois a governança abrange a teoria da agência ao limitar as ações dos gestores aos interesses dos proprietários. Além disso, para que a governança seja efetiva, é necessário um sistema de controladoria que identifique, avalie e controle os riscos da gestão.

A Controladoria é responsável pela análise dos processos de aquisições públicas, emitindo pareceres quanto à sua consistência ou inconsistência. Além de fiscalizar o processo é salutar trabalhar de forma a prevenir que as inconsistências se repitam, caso o contrário os achados da controladoria podem não estar resultando em aprendizagem organizacional.

No Brasil, uma pesquisa sobre “A produção científica nacional sobre Aprendizagem Organizacional no setor público” de Carvalho, Figueiredo e Rego (2017), caracterizada como um “estado da arte”, com o objetivo de analisar a produção científica nacional sobre a Aprendizagem Organizacional (AO) no contexto de organizações públicas entre 2010 e 2015. Apontou que apesar da produção na área de Aprendizagem Organizacional ter crescido bastante nas últimas décadas, ainda são poucos os estudos que se propõem a investigá-la dentro de outros setores que não seja o privado.

Os autores analisaram os artigos publicados entre 2010 e 2015, nos principais periódicos nacionais e apresentados no maior evento de Administração no país, e perceberam que o número de publicações sobre o tema dentro das organizações públicas ainda é reduzido, e predomina forte base empírica nos trabalhos, elaborados, majoritariamente, na forma de estudos de caso. Além disso, no setor público há maior dificuldade para criação de uma cultura de aprendizagem, sendo o modelo burocrático, às vezes, um empecilho à reflexividade. Isto denota a contribuição teórica do presente estudo, uma vez que, como observado, são poucos os estudos sobre o tema voltados para a área pública. Destaca-se ainda que este estudo vai além de bases empíricas e de um estudo da arte, pois analisa um caso prático concreto.

Para fins de contribuição prática este estudo e projeto de intervenção, ao final, visam propor uma ferramenta para levantamento e armazenamento de informações relacionadas aos processos de aquisições públicas, para gerenciamento dessas informações e aplicação prática, visando o fortalecimento a Governança, propiciando bases que tornem possível a Prefeitura reduzir a probabilidade de repetição de problemas e aumentar a capacidade de inovação, como a linha de pesquisa a qual o estudo enquadra-se: Transformação e Inovação Organizacional.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

Apresentar como a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança nos processos de aquisição pública.

1.3.1.2. Objetivos Específicos

- Identificar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema/RN;
- Avaliar se os pareceres contidos nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem organizacional;
- Averiguar o atual cenário da Prefeitura Municipal de Upanema quanto aos aspectos de cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações, liderança e aprendizagem organizacional.
- Propor uma ferramenta para levantamento e armazenamento de informações relacionadas aos processos de aquisição pública para gerenciamento dessas informações e aplicação prática, para fortalecer a Governança nos processos de aquisições públicas municipais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. GOVERNANÇA: DA ORIGEM À APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Quando as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a ser administradas por terceiros com autoridade e poder para administrar recursos pertencentes aqueles, ficou perceptível que, em muitos casos, havia divergência de interesses entre proprietários e administradores, esse fato atrelado ao desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre as partes envolvidas, uma vez que ambos tentam maximizar suas próprias ambições.

Essa relação entre proprietários e terceiros (agente-principal) é considerada uma das vertentes da Teoria da Agência (BAIMAN, 1990), a relação de agência surge entre duas partes, quando a primeira age em nome da segunda (ROSS, 1973). Nesse ínterim, essa teoria pressupõe que o agente pode adotar comportamentos visando à maximização de seus interesses em detrimento dos interesses do principal, quando o objetivo final na relação é substituído pelo interesse próprio dos indivíduos (LOURENÇO; SAUERBRONN, 2017). O principal pode utilizar ferramentas para evitar esses comportamentos, tais como: aplicar incentivos adequados para o agente e incidir em custos de monitoramento. Esse custo de agência surge mesmo que a relação principal-agente não seja tão bem definida (JENSEN; MECKLING, 1976). A origem da Governança é associada a esse fenômeno.

O conceito de governança é polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade (ROSE-ACKERMAN, 2017). O termo é utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados e perspectivas que variam em função da visão em análise. Entre estas visões estão a governança corporativa, pública e global. Embora trate-se de um termo de idades remotas, foi nas últimas décadas que seu conceito e a importância foram construídos, inicialmente nas organizações privadas.

Na esfera pública, a Governança abrange os mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, as interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Na tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético, o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal

Auditors – IIA, avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Segundo compilação realizada pela IFAC (2013), o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors – IIA entendem que a boa governança no setor público permite:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e

p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

No conceito aceito pelo Banco Mundial, a Governança é composta pelos princípios de legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e a accountability. A Legitimidade consiste em um princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito, sendo critério informativo do controle externo da administração pública, faz-se necessário verificar se a lei foi cumprida, e acima de tudo se o interesse público, o bem comum, foi alcançado (BRASIL, 2012). Por sua vez, a Equidade garante condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, tais como: liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros, saúde, educação, moradia e segurança (BRASIL, 2010).

O princípio da 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 (IBGC, 2010). Já a eficiência, consiste em 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 (BRASIL, 2010).

No que se refere à Probidade é dever dos servidores públicos demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Em resumo, contempla a obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001). A 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.

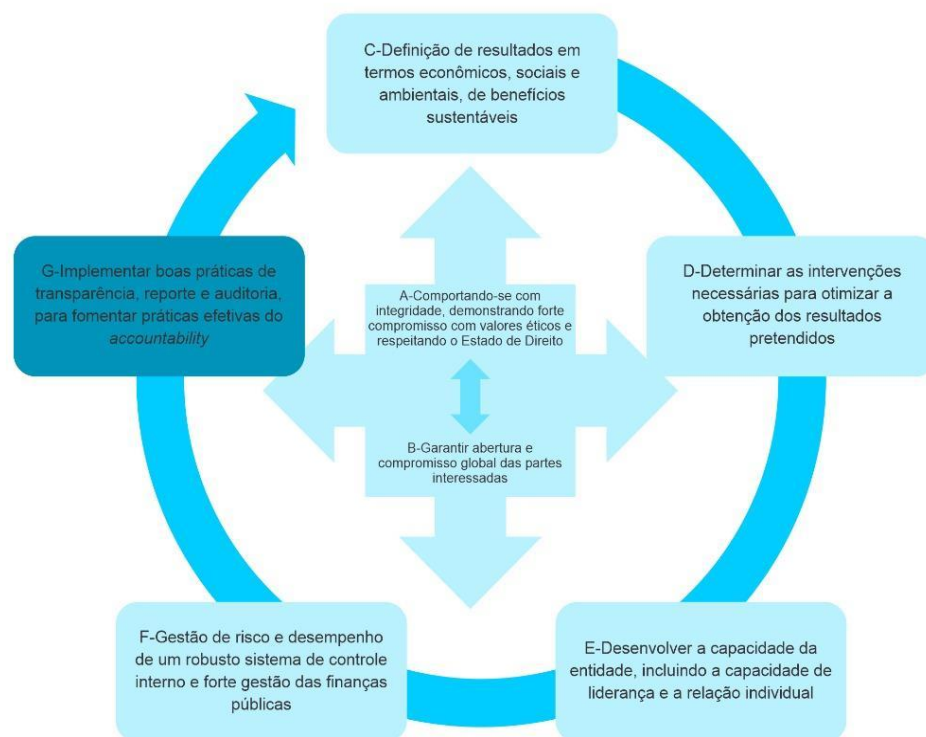
O Accountability compreende a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

É, no entanto, consensual a sua associação aos princípios da responsabilização e da obrigação de prestar contas, cujo principal objetivo é a transparência na gestão, tendo em conta indicadores de desempenho. Ao longo dos tempos, o conceito de accountability tem ganhado

uma nova dimensão, em que a prestação de contas não assume apenas uma obrigação imposta pela legislação em vigor, mas sim uma responsabilização individual perante os diferentes stakeholders pelo desempenho das funções delegadas, tendo em conta os interesses de quem elege ou nomeia, assim como os objetivos definidos num plano de ação. (FONSECA; JORGE; NASCIMENTO, 2020).

Assim, a accountability é, por si só, um elemento imprescindível à boa governança, responsabilizando quem toma decisões e evitando o abuso de poder (CAMERON, 2004). Sobre o tema, o relatório intitulado *The International Framework: Good Governance in the Public Sector*, do IFAC e CIPFA (2014) refere-se aos principais fatores subjacentes à boa governança do setor público, que se encontram ilustrados na Figura 1. As ações descritas no item G relacionam-se com transparência, registro e auditoria, na medida em que constituem requisitos essenciais à promoção da accountability.

Figura 1- Relação entre os princípios subjacentes à boa governança do setor público.



Fonte: Brasil (2014).

Nesse contexto, a boa governança requer ações de auditoria (externas e/ou internas). Nesta perspectiva, a Controladoria, assume papel importante quanto a sua atuação de forma a

reforçar a credibilidade da gestão pública, promovendo a prestação de contas fiável e responsável, e a transparência, bem como o aumento da capacidade dos stakeholders exercerem controle sobre as ações dos órgãos de gestão, responsabilizando-os pelas mesmas. Mas para alcançar uma boa governança é necessária a definição e implantação de um sistema de governança que seja, ao mesmo tempo, simples e robusto, em que os poderes de decisão sejam equilibrados e funções críticas segregadas. Por isso é importante a reavaliação das estruturas e processos de forma a confrontar o que foi planejado, os objetivos e o que de fato vem sendo executado, bem como os resultados atingidos na prática.

Considerando a diversidade de abordagem sobre Governança, tornou-se importante sistematizar algumas das suas principais abordagens. Nesse sentido, o Quadro 1 apresenta as diferentes abordagens conceituais para a governança pública, agrupada por ano, e com o entendimento desta por múltiplos autores, auxiliando na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

Quadro 1 – Sistematização dos conceitos de governança pública.

Nº	Autores/ Organização	Governança Pública
1	Rohes (1996)	Está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, em que as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos e regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.
2	Bresser-Pereira e Spink (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
3	Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999)	Tradições e instituições em que a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
4	Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000)	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas interrelacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.

5	Wei (2000)	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e para o setor privado e como as políticas públicas são realizadas.
6	Commission of the European Communities (2001)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implicam em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção.
7	Loffer (2001)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
8	Araújo (2002)	Associa a governança com a capacidade que o Estado tem para formular e implementar suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a Administração Pública faz uso das competências de ordem financeira, gerencial e técnica.
9	Barrett (apud ANAO, 2003)	Processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processo e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Está relacionada ao poder, às relações e às responsabilidades que exercem influência na decisão e forma como os tomadores de decisão são responsabilizados.
10	Bovaird e Loeffler (2003)	São as formas como as partes interessadas (stakeholders) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas.
11	Commision on Globlal Governance (CGG) (2003)	Totalidade dos diversos modos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. Diz respeito não somente às instituições e aos regimes formais autorizados a impor obediência, mas também aos acordos informais que atendam aos interesses de pessoas e instituições.
12	Graham, Amos e Plumptre (2003)	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e accountability (que tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas).
14	Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e

		gerencial deve ter os seguintes elementos estruturais: transparência, gestão, legalidade e responsabilidade.
15	Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
16	Streit e Klering (2004)	Caracteriza-se pelo alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
17	United Nations Development Programme (UNDP) (2004)	Consiste em um sistema de valores, políticas e instituições em que uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e, 3) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.
18	Streit e Klering (2005)	É o governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
19	Kissler e Hidemann (2006)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
20	Kooiman (2006)	Totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver os problemas sociais. Tratam as instituições como contextos das interações administrativas e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.
21	Streit e KLERING (2005)	Trata-se da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, para o alcance de objetivos coletivos, além de promover o desenvolvimento da sociedade.
22	Slomsk et al. (2008)	Não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Aqui é possível indicar padrões de valor, pois, o governo é destinado a ser apoio e proponente, e tem como princípios centrais: a justiça social, a equidade,

		a legitimidade e o cumprimento do dever. Abrange significativas atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.
23	World Bank (WB) (2008)	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
24	Secchi (2009)	Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm (ou deveriam ter) o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Tal definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Também significa um resgate da política dentro da Administração Pública, diminuindo, assim, a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.
25	Matias-Pereira (2010)	É o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
26	Brasil (2011b)	Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle.
27	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Preocupa-se com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos.
28	Raquel e Bellen (2012)	Busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil no intuito de gerenciar interesses e conflitos para alcançar objetivos comuns.
29	International Federation of Accountants (2013)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
30	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
31	Raquel e Bellen (2012)	É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, em que o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão aos objetivos propostos.
32	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2015)	Sistema de gestão pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas.

33	Baeta, Pereira e Mucci (2016)	A capacidade de o governo entrar em ação, em sentido amplo, de realizar suas políticas.
34	Massey, Johnston-Miller (2016)	É entendida no conceito de governança com atores estatais em redes que atuam coletivamente para atingir os objetivos de políticas públicas.
34	Matias-Pereira (2010)	Requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade.
35	Ribeiro Filho e Valadares (2017)	Os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais, objetivando o bem-estar social.
36	Paines, Aguiar e Pinto (2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Fonte: Teixeira e Gomes (2019).

Em que pese o grande diálogo acadêmico em torno do conceito de governança pública, tem-se que alguns princípios transitam e dialogam em todos os argumentos apresentados, como, por exemplo, a **prestação de contas** e a **responsabilização dos agentes públicos**; a **transparência** e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e direcionam a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

No tópico seguinte será abordado como se encontra conceitualmente a governança na administração, nas contratações e compras públicas brasileiras.

2.2. GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, enxerga-se traços de Governança na Constituição Federal mais recente, datada de 1988, quando foi instituído o Estado Democrático de Direito, no tocante aos termos de Governança isso significa dizer que o cidadão possui poder para escolher seus representantes, e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Governança então é intimamente ligada com a Democracia, sem esta é impossível forjar bases que sustentem os princípios e as práticas daquela. É necessário garantir maturidade na democracia para se ter, de fato, Governança (BATISTA, 2016).

O marco inicial da Governança Pública no Brasil, segundo Costa (2008), se deu por volta dos anos 90, com a Nova Gestão Pública, por ocasião da aprovação do Plano Diretor de

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que definia a Governança como a capacidade do Estado de implementar política públicas.

No Estado brasileiro, caracterizado por sua força normativa escrita, é notório que os princípios de governança pública teriam maior poder se sagrados na Lei. A Governança então é encontrada em uma série de normativos (leis e decretos), na agenda de alguns governos e nas medidas de algumas políticas públicas do país. Abaixo segue um quadro-resumo com os principais pontos regulamentadores sobre Governança Pública no Brasil, aproximando aos aspectos da *compliance* e *accountability*.

Quadro 2 - Regulamentação sobre a Governança Pública no Brasil e aspectos relacionados à *Compliance e Accountability*.

Normativo	Conteúdo	Aspectos de governança
Constituição Federal (5 de outubro de 1988)	Constitui-se em Estado Democrático de Direito.	Compliance
Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)	• Fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; • Organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; • Definiu e segregou papéis e responsabilidades; • Instituiu sistema de freios e contrapeso e instituiu estruturas de controle interno e externo.	Compliance
Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e demais legislações pertinentes à matéria de compras públicas	• Institui medidas de Transparência nas contratações Públicas; • Determina a participação da população nos processos de compras, com audiências e consultas; • Permite a possibilidade de parcerias entre entes públicos e privados para as execuções de contratos; • Define limites de valores por tipo de contratação; • Define princípios éticos para a atuação dos agentes públicos vinculados ao processo de compras e contratações públicas.	Accountability
Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994)	A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.	Compliance

Lei da Responsabilidade Fiscal (04 de maio de 200)	Trata dos aspectos éticos e morais e do comportamento da liderança.	Accountability
Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011)	Prevê o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.	Accountability
Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2014	Referencia valores e fundamentos consignados, especialmente, nas disposições da Constituição Federal Brasileira e no ordenamento legal, que orientam e delimitam as formas de funcionamento e organização da Administração Pública.	Compliance e accountability
Lei 12.813, de 16 de maio de 2013	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.	Compliance
Referência Básica de Governança do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014)	Estudo que estabelece perspectivas, conceitos, princípios, diretrizes, níveis de análise e práticas de governança aplicáveis aos Órgãos e Entidades da Administração Pública.	Compliance e accountability

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Entre os normativos, tem-se a Constituição de 88 que instituiu o Estado Democrático de Direito, no tocante aos termos de Governança isso significa dizer que o cidadão possui poder para escolher seus representantes, e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. Já a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), com o intuito de formar condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes, definiu, segregou papéis, responsabilidades e instituiu estruturas de controle interno e externo. Em síntese, os dois primeiros normativos citados são fundamentais para a **criação das bases necessárias à Governança**.

Quanto ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994), que discorre sobre dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais, primados como bases que devem nortear o servidor público, tanto no exercício do cargo ou função, como fora dele, uma vez que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cujas diretrizes orientam os gestores públicos a

uma atuação mais responsável e a prestação de contas, ambas as leis ligam-se aos **aspectos éticos e morais, e o comportamento da liderança**.

Tem-se, ainda, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), por sua vez, instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; conforme figura 2 abaixo:

Figura 2 - Fundamentos da GesPública.



Fonte: Brasil (2016).

Para o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), o ponto de partida da construção do Modelo de Excelência em Gestão Pública funda-se na premissa de que a administração pública tem que ser excelente, de forma conciliada com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis. O Estado é a única organização que, de forma legítima, pode definir unilateralmente obrigações em relação a terceiros (GESPUBLICA, 2014).

Este programa ainda traz pontos inovadores para a administração pública, tais como a cultura da inovação, a geração de valor e a aprendizagem organizacional, sendo este último um fator crucial para garantir que os princípios, planos e programas sejam devidamente postos em prática, uma vez que a aprendizagem organizacional permite que as organizações aprendam com suas próprias experiências, sejam elas de sucesso ou não, absorvendo e repassando aquilo que de melhor se obteve em cada processo, daí a importância prática da aprendizagem na execução daquilo que em tese, na lei e nos princípios, a administração pública deve ser.

Quanto à Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Estes três últimos normativos caracterizam-se enquanto mecanismos necessários ao **fortalecimento da Governança**.

Em síntese, toda a legislação citada abarca os valores que sustentam os princípios da Governança, porquanto constituem uma série de medidas que objetivam amenizar a assimetria das informações governamentais e a garantia da divulgação das informações (*disclosure*); a disseminação da ética e moral dos agentes públicos (*fairness*); ações de fiscalização e prestação de contas (*accountability*); no controle (*compliance*); e na participação da sociedade, tanto na escolha dos líderes, quando no processo de formulação das políticas públicas.

A indicação das práticas de governança no Referencial Básico do TCU (RGB/TCU), pela objetividade, permite uma abordagem mais direta sobre os aspectos que envolvem as práticas da governança no setor público, diferentemente das abordagens internacionais do ANAO, do IFAC e do Banco Mundial, os quais, ao definirem os princípios para a boa governança, admitem a possibilidade de construção de práticas específicas, desde que, vinculadas aos princípios. Nesse sentido, o RGB/TCU, pode-se dizer, apresenta um modelo lógico e sistemático para implementação.

De todo modo, as duas abordagens, a do TCU com foco nos mecanismos, componentes e práticas da governança, e a dos organismos internacionais (IFAC, 2013; ANAO, 2003; BANCO MUNDIAL, 2007, fundamentadas em princípios do tema, são complementares, e serão utilizadas para a compreensão teórica e prática da governança nesse trabalho. No contexto, embora os organismos internacionais tenham estabelecido princípios e o TCU tenha preferido estabelecer mecanismos em seu referencial, os modelos são compatíveis, cabendo apenas destacar que o referencial do TCU se constitui em um modelo com maior ênfase objetiva e prática na sua aplicação.

No Quadro 3 abaixo observamos um comparativo entre os princípios internacionais e os mecanismos adotados pelo TCU:

Quadro 3 – Governança: comparativo de princípios internacionais e mecanismos do TCU

IFAC (2001)	ANAO (2003)	World Bank (2007)	TCU (2014)
Transparência	Transparência	Transparência	Controle
Integridade	Integridade	Probidade	Liderança
Prestação de Contas	Prestação de Contas	Responsabilidade	Estratégia
	Liderança	Eficiência	
	Compromisso	Legitimidade	
	Integração	Equidade	
		Accountability	

Fonte: Batista (2016).

Pode-se relacionar os princípios internacionais e mecanismos do TCU alinhando à visão de que o mecanismo **Controle** do referencial do TCU abrange a abordagem dos princípios da **responsabilização, prestação de contas, accountability e transparência**, além de enfatizar de modo próprio e específico o **gerenciamento de riscos**. Por sua vez, ao mecanismo da **Liderança**, além de tratar da liderança propriamente dita, é associado aos princípios da **integridade, probidade, legitimidade e responsabilidade**. Quanto ao mecanismo **Estratégia**, do referencial do TCU associa-se aos princípios da **integração, equidade, eficiência e compromisso**, correlacionando-se aos mecanismos com **responsabilidade, transparência e legitimidade**. Embora não se tenha estabelecido o princípio da **participação social**, prática fundamental da governança pública, esse é um valor que pode ser associado aos princípios internacionais da **legitimidade, integração e compromisso**, e, no RBG/TCU, no mecanismo da Estratégia (BATISTA, 2016).

O Manual do TCU alinha a governança no setor público em quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais, conforme observa-se na figura abaixo:

Figura 3 - Perspectivas de observação da governança no setor público.



Fonte: Brasil (2014).

Na perspectiva “Sociedade e Estado” temos as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a Perspectiva “Esfera Pública” se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a perspectiva órgãos e entidade garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a perspectiva “atividade intraorganizacional” reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Quadro 4 - Perspectivas de observação da governança no setor público RBG/TCU

PERSPECTIVA SOCIEDADE E ESTADO	É a vertente política da governança pública, focada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam a governabilidade. Sob esta perspectiva, a governança pode ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento. Primando pela prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos e ao alcance de objetivos coletivos de uma sociedade.
PERSPECTIVA ENTES FEDERATIVOS, ESFERAS DE PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS	É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas. Sob esta perspectiva a governança trata de questões relacionadas à coordenação de ações, ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas, às estruturas de autoridade, à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores, à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e à governança das ações. Pode

	ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.
PERSPECTIVA DE ÓRGÃOS E ENTIDADES	É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações. Sob essa vertente a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público considerando a integridade, os valores éticos, a abertura e o engajamento das partes interessadas, a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais, a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios, o desenvolvimento das capacidades das organizações, da liderança e dos indivíduos, necessárias àquele fim, a gestão de riscos e de desempenho sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas, a transparência e a accountability.
PERSPECTIVA DE ATIVIDADES INTRAORGANIZACIONAIS	Pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

Fonte: Adaptado de RBG/TCU (2014).

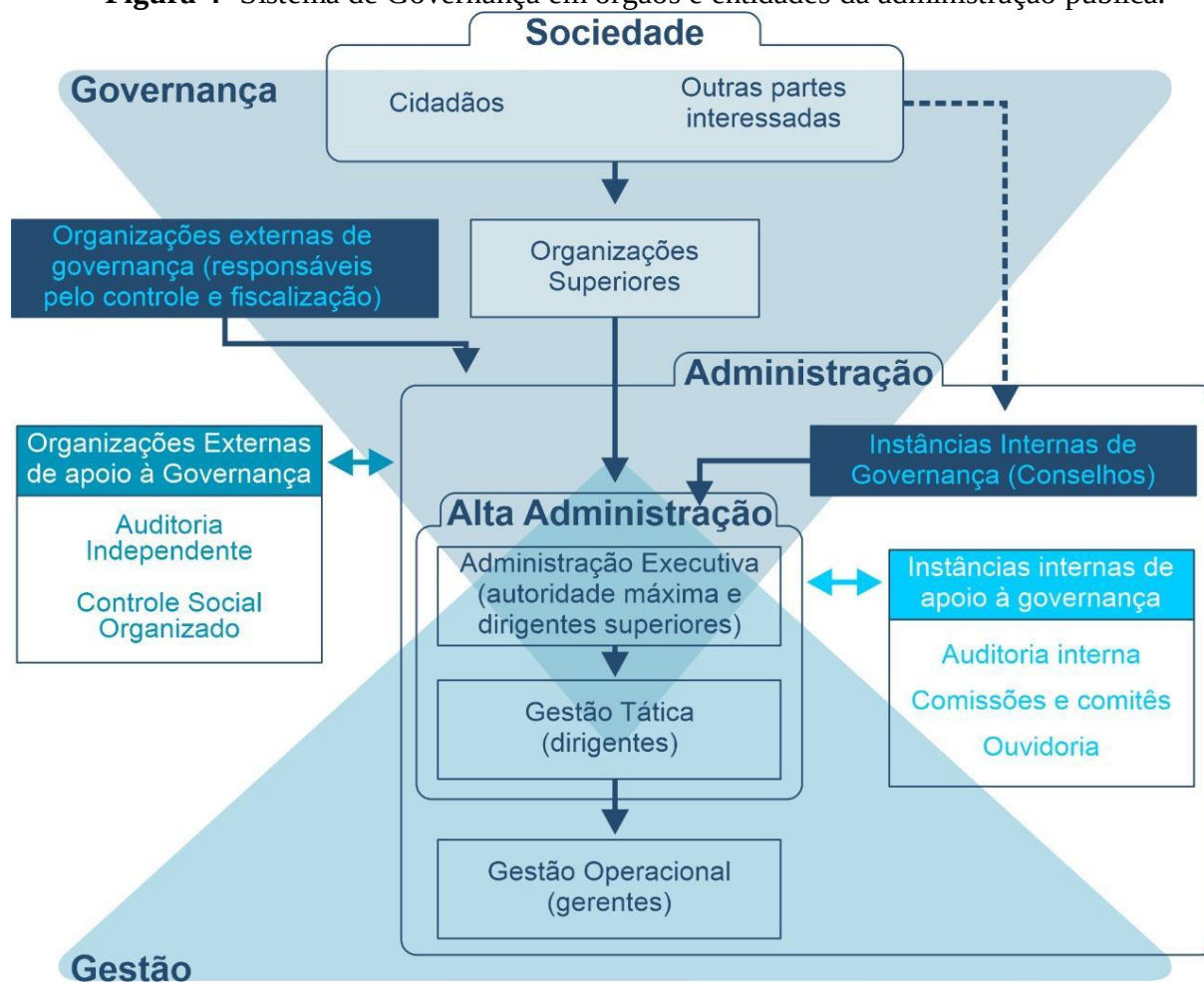
O sistema de governança envolve as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Segundo RBG/TCU, quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agente, no contexto público, a sociedade é o “principal”, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de

forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la e os “agentes”, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público. O Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

Neste sentido, o sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Para o RBC/TCU, as instâncias (externas de governança, externas de apoio à governança, internas de governança; e internas de apoio à governança) e estruturas (a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional) contribuem para a boa governança da organização. Simplifica o sistema da seguinte forma:

Figura 4- Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: RBG/TCU (2014).

Assim as instâncias externas de governança são aquelas responsáveis pela fiscalização, controle e regulação, fundamentais para promoção da governança das organizações públicas. Devem ser autônomas e independentes, vinculadas a mais de uma organização. São exemplos dessas instâncias o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União. Já as instâncias externas de apoio à governança são aquelas responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente. São exemplos dessas estruturas as auditorias independentes e o controle social organizado.

No tocante às instâncias internas têm-se as internas de governança, responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, e monitorar a conformidade e o desempenho destas, agindo quando desvios forem identificados. São responsáveis pela garantia de que a estratégia e as políticas formuladas atenderão ao interesse público, servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são as controladorias. Ainda na instância interna têm-se a de apoio à governança que realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, ainda realizam auditorias internas para avaliar e monitorar riscos e controles internos. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Quanto às estruturas têm-se:

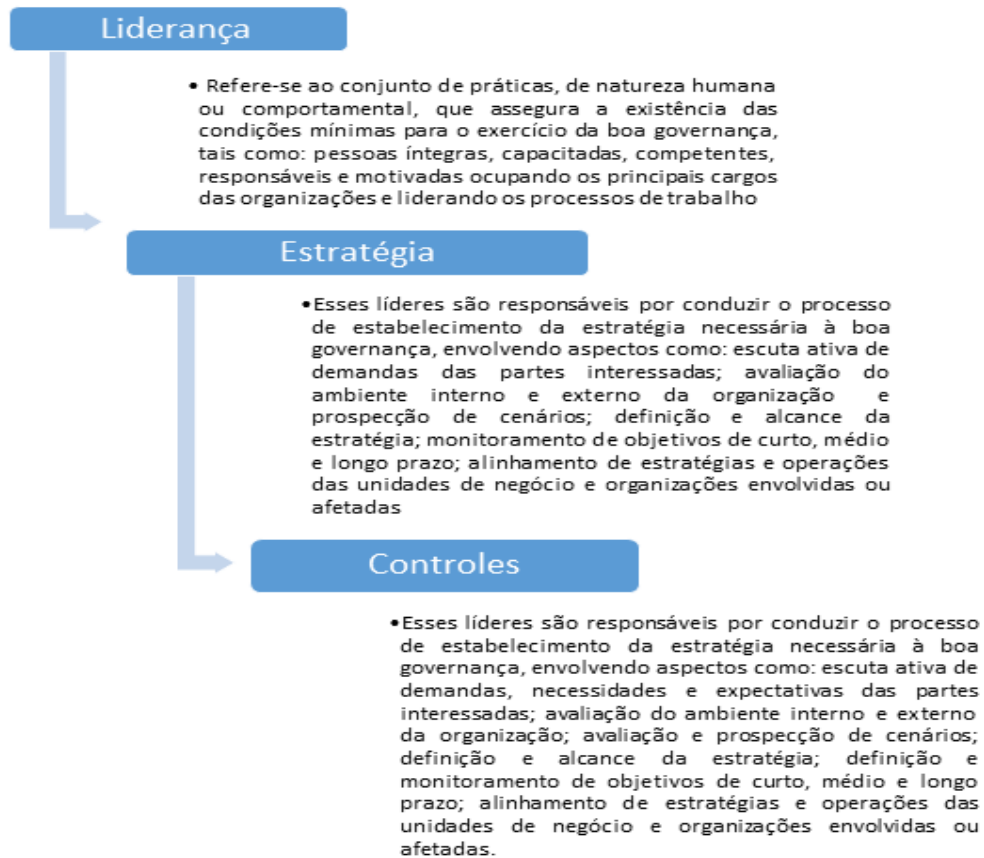
- a) **A administração executiva** responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.
- b) **A gestão tática** responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura, os Secretários são um exemplo.
- c) **A gestão operacional** responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional, tais como os diretores, supervisores e chefes, são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

O TCU considera que a governança não é isenta de custos e que mecanismos isolados não produzem todos os resultados potencialmente esperados, por isso concebeu o Referencial Básico de Governança tomando por base quatro níveis de análise: **os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle.**

Por **Mecanismo de Governança** entende-se que as funções desta consistem em avaliar, direcionar e monitorar, e para que sejam executadas de forma satisfatória, os mecanismos de

Liderança, a **Estratégia** e o **Controle** devem ser adotados. Nesta perspectiva, infere-se a seguinte interação:

Figura 5 - Mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.



Fonte: Adaptado de RBG/TCU (2014).

A cada um desses mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos identificados. Apresenta-se um quadro para uma melhor compreensão do modelo estrutural do RBG/TCU, que ilustra os componentes que integram cada mecanismo, sendo relevante a observância desses para a boa governança das organizações.

Figura 6 - Modelo de mecanismos e componentes da Governança na Administração Pública.



Fonte: Brasil (2014).

Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas de governança, cuja finalidade consiste em contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. De igual modo vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle. Conforme Quadro 5 abaixo:

Quadro 5- Práticas dos Componentes e Mecanismos do Referencial Básico do TCU

Componentes	Práticas
Mecanismo Liderança	- Estabelecer transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e de alta administração. - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. - Estabelecer um sistema de desempenho de membros da alta administração. -Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho da administração ou equivalente e da alta administração, seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Pessoas e competências	
Princípios e comportamentos	- Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração e equivalente ou da alta administração. - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho da administração e equivalente ou da alta administração. - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseado nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotados.
Liderança Organizacional	-Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos. -Assegurar por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
Sistema de Governança	- Estabelecer as instâncias internas de governança da organização. - Garantir o balanceamento de poder e a segregação das funções críticas. -Estabelecer o sistema de governança da administração e divulgá-lo para as partes interessadas
Mecanismos Estratégia	- Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e acesso de cada público-alvo. - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização. - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
Relacionamento com partes interessadas	

	-Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupo.
Estratégia Organizacional	- Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considera aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. - Estabelecer a estratégia da organização. - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização
Alinhamento trans-organizacional	- Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento, e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Mecanismo Controle	- Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
Gestão de riscos e controle interno	- Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria Interna	- Estabelecer a função de auditoria interna. - Prever condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente. - Assegurar que auditoria interna adicione valor à organização.
Accountability e transparência	- Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação e com o princípio do Accountability. - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus produtos e serviços. - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso da comprovação.

Fonte: Batista (2016).

A adoção das práticas é o que demonstra se a organização está ou não aderente à governança, uma vez que estas estabelecem procedimentos e comportamentos esperados dos administradores públicos, por parte dos cidadãos. Em se tratando de gestor público é de se esperar um comportamento ético, íntegro e responsável aparente, também não se espera ver um administrador público perdulário, mas sim, um profissional austero com as finanças e com os gastos, assim como se aguarda que o servidor público seja um profissional qualificado, preparado, atento e comprometido com a eficiência nos resultados.

Dentre alguns estudos sobre a Governança no Brasil, pode-se destacar a pesquisa de Marquez et al. (2020) sobre Governança nas Universidades Federais do Brasil, o objetivo do estudo foi analisar o nível de adesão das universidades federais brasileiras às boas práticas de governança pública abordadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em sua mais recente publicação do “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública”, realizada em 2017. Participaram do levantamento sessenta universidades federais. A conclusão foi que o nível de governança pública das universidades federais brasileiras é considerado “inicial”, no que se refere ao Índice de Governança Pública (iGovPub).

Godoi et. al. (2020) desenvolveram estudo sobre “Óbices da governança pública e sua influência sobre a atenção à saúde bucal no Estado de Santa Catarina”, objetivando analisar a governança pública empreendida na rede regionalizada de atenção à saúde em Santa Catarina, Brasil, e sua influência sobre a tomada de decisão quanto à estruturação da atenção à saúde bucal. Identificaram-se fragilidades as quais revelam problemas na legitimidade do sistema de governança. Perpetua-se, sem o reconhecimento contextualizado dos agravos em saúde bucal, como guia para o planejamento dos serviços. Concluiu-se que há a necessidade de maior conscientização pública e inclusão de profissionais e gestores com espírito de *advocacy* para propugnar um novo protagonismo da atenção à saúde bucal nas políticas públicas de saúde.

Já Tavares (2021) analisou a “Transparência, Accountability e Corrupção: uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul”, o artigo tem como objetivo fazer uma análise qualitativa da governança pública, através das percepções com relação à transparência, à accountability e à corrupção no Brasil e na África do Sul. Os achados permitiram concluir que para superar esses desafios, é urgente o desenvolvimento de novos comportamentos sociais que valorize a coletividade e proporcione o surgimento das (novas) lideranças engajadas com uma interação eficiente, efetiva e eficaz com a sociedade civil, e que busca aflorar um pensamento sistêmico e cooperativo para resolver os problemas econômicos e sociais. Para isso, é fundamental a participação ativa da sociedade civil para reforçar o controle social e, com isso, cristalizar a imprescindível importância da governança pública.

Estas pesquisas recentes no Brasil permitem inferir a necessidade de melhoria/otimização da governança, haja vista que na prática alguns processos podem não apresentar essência compatível com o proposto nas normas. Em um esforço em instituir ferramentas que garantam, sustentem ou aprimorem a Governança Pública no Brasil, um dos atos editados mais recentes foi a aprovação de uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos, cuja lei que a antecedeu era datada de 1993, seus conceitos iniciais e as alterações apresentadas na nova lei serão abordadas no tópico seguinte.

2.3. GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

No que se refere às aquisições públicas, a Governança integra-se de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, alinhados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, de forma que estas agreguem valor ao negócio da organização, e seus riscos sejam aceitáveis. O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015) diz que o aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados. Sobre o assunto, Alcântara, Pereira e Silva (2015) argumentam que a governança pode ser traçada no desempenho e na eficiência dos entes públicos.

A governança atrelada a arranjos organizacionais mais eficazes, podem facilitar o aumento da capacidade do Estado em prover a sociedade (FERNANDES et al., 2020). O Estado é responsável por viabilizar oportunidades para atuação conjunta com empresas e sociedade, de forma a garantir condições propícias para a execução da Governança Pública, de modo que os agentes se alinhem e mutuamente se fiscalizem. Nesse ínterim, Teixeira e Gomes (2019) destacam que o conceito de governança se torna significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial.

Importante o ponto que propõe que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial, não se fala em optar por um dos dois modelos, como se estes fossem mutuamente excludentes, Teixeira e Gomes (2019) acendem o olhar para a combinação dos dois modelos, assim teríamos um Estado burocrático para questões que exigem burocracia e gerencial para todas as questões, haja vista que uma das funções centrais do Estado é gerir.

Sobre este fato um estudo acerca da influência da Governança Pública na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde (SANTOS, 2017), em que os princípios de Governança Pública foram definidos como: (i) transparência e accountability; (ii) participação; (iii) integridade/ética; (iv) conformidade legal; (v) equidade; e (vi) efetividade. Evidenciou que as práticas de governança pública influenciam a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros.

Mas o conjunto de pontos abordado até aqui ficaria incompleto se ele não fosse incorporado à função de revisar. Cabe ao Estado avaliar continuamente seus atos, inclusive conceitos aceitos, de forma que o objetivo final seja atendido. Em 2015, o Tribunal de Contas da União, em uma das suas medidas avaliativas, realizou uma auditoria na gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), no total, 376

organizações responderam às perguntas do questionário, após análise e conciliação dos dados, emitiu uma série de recomendações. Segundo o TCU as organizações públicas devem:

- 1- Definir objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- 2- Estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;
- 3- Capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;
- 4- Realizar planejamento das aquisições, materializando o resultado em um plano anual de aquisições;
- 5- Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições;
- 6- Definir modelo de competências para os atores da função aquisição;
- 7- Orientar que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada em perfis de competências;
- 8- Realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições;
- 9- Avaliar se normativos estabelecem: definição da estrutura organizacional da área de aquisições; competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, da autoridade máxima da organização; e política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações;
- 10- Publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição.

Além disso, o TCU recomendou que os Órgãos Governantes Superiores (MP, CNJ e CNMP) elaborem e implementem modelo de processo de aquisições para suas esferas de atuação, e que a Secretaria de Orçamento Federal inclua, nas normas de elaboração do orçamento federal, regras para realizar a alocação orçamentária com base em riscos. Esta medida avaliativa, apesar de ter culminado em uma série importante de recomendações, ainda pode suscitar espaço para dúvidas sobre sua procedência, uma vez que foi feita autoavaliação, cada entrevistado respondia o questionário sobre sua própria atuação.

Mesmo com todo esse arcabouço de práticas de Governança, em 2017 foi realizado um estudo sobre Governança em Compras Públicas em uma Instituição de Ensino Superior (MELO, 2017), o objetivo da pesquisa era identificar se, na percepção dos servidores, as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “study 13 da IFAC” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da Universidade Federal de

Uberlândia (UFU). Os resultados permitiram concluir que a UFU implementou poucas práticas de governança recomendadas pelo TCU no que tange às dimensões de liderança, de estratégia, de controle, de pessoas e de processos. Verificou-se que as práticas com maior índice de adoção referem-se àquelas relacionadas à dimensão planos, informações e conhecimento.

Atualmente as compras públicas no Brasil são regidas pela Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), que apesar de vigente, foi alterada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021, ambas vigorarão simultaneamente durante dois anos, cabendo ao ente escolher qual disposto irá seguir, findo os dois anos, a primeira Lei de Licitações será extinguida. Além das leis supracitadas, as compras públicas devem observar toda legislação vigente aplicada à matéria, por exemplo: A lei que regulamente o sistema de Registro de Preços, a Lei que beneficia as Micro e Pequenas empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), e os decretos em âmbito federal, estadual ou municipal que regulamentam determinadas matérias.

Com a nova Lei de Licitações sancionada (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), algumas mudanças significativas serão adotadas. No tocante à governança estas se fazem presentes nas medidas de agilidade, redução de tempo de publicação de certames, diminuição das modalidades de contratação e redução das diferenças entre as modalidades, o que torna mais fácil a compreensão destas e diminui a confusão.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 prevê também a criação de um Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que serviria, entre outros motivos, para a publicidade do edital de licitação mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos (Art. 54), publicação pós- homologação (Art. 54, § 3º), divulgação do extrato dos cartões de pagamento (Art. 75, § 4º), para utilização do sistema de registro cadastral unificado (Art. 87), em síntese, o portal visa garantir transparência conjunta de licitações de todos os órgãos o que facilita o acesso das informações por parte da população, garantindo um dos aspectos da governança (*accountability*).

Paralelo a toda essa legislação, os órgãos públicos do poder executivo e demais órgãos públicos que exerçam atividades ligadas à área da saúde podem valer-se dos dispositivos contidos na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A Coleção COVID, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) em seu manual de Planejamento e Gestão Vol.2 (2021), apresentou um estudo sobre a “Governança e estratégia de enfrentamento da covid-19 pelo Ministério da Saúde (MS): diagnóstico da situação

entre março e junho de 2020”, de Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves. O objetivo do ensaio foi analisar a estrutura de governança do Ministério da Saúde para a solução da crise sanitária e as medidas orçamentárias e financeiras adotadas no início do enfrentamento do problema, de março a junho de 2020. Avaliou-se ser necessário construir um plano estratégico, tático e operacional para o combate à COVID-19, sem prejuízo de se começar a projetar, desde logo, as ações governamentais para o enfrentamento do cenário de crise econômica pós-pandemia. Ou seja, o fortalecimento da Governança no processo.

Apresentou ainda uma pesquisa sobre “compliance e accountability na gestão da saúde pública no contexto da pandemia da covid-19”, de Yuri Sahione Pugliese. Para o estudo, a pandemia da COVID-19 trouxe grandes incertezas para o processo de tomada de decisão dos gestores públicos e lidar com o desconhecido, tendo um sistema legal, que já não atende de forma adequada às necessidades e ao dinamismo da Administração Pública, põe os administradores em posição de vulnerabilidade jurídica. Para auxiliar no processo decisório, a Administração Pública pode se apropriar dos conceitos e práticas dos programas de integridade (programas de compliance) como ferramenta de gestão de riscos e garantia de integridade dos processos.

Quando se trata de atender às necessidades geradas pela pandemia do COVID-19, aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, admite-se, entre outros pontos:

- Apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020).
- Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020).
- Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020).
- Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de

prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal.

- Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.
- Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados.

Em síntese, o Legislador objetivou agilizar o processo de compras e contratações públicas de forma a torná-lo mais eficiente quanto ao seu objetivo final: atender às necessidades da população. Mas, os afrouxamentos de algumas normas podem provocar uma ruptura nas estruturas de governança dos processos, neste momento o papel da controladoria é reforçado, uma vez que ao analisar os processos de aquisições públicas, pelas normas convencionais ou excepcionais, pode identificar, se houver, inconsistência entre o que ocorre na prática e o que está previsto nas normas.

Quanto à Governança nas aquisições públicas existe um Índice que mede a Governança das Contratações (GovernançaContrat), este é composto por dois agregadores, um deles serve para questionar se a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações. Em 2021 o TCU aplicou um questionário para medir esse índice, os dados levantados pelo TCU sugeriram que 68% das organizações respondentes estavam nos níveis intermediário ou aprimorado no que diz respeito à promoção da gestão estratégica na área de contratações. Esse percentual, no entanto, não é acompanhado pela prática, cujo cenário aponta que mais da metade dos respondentes está no nível inicial na prática de monitorar o desempenho da gestão. Essa diferença mostra que, quase um quarto das organizações elabora o plano de monitoramento, mas não segue com finalidade de criar parâmetros de controle.

Costa (2017, p.127), no seu estudo sobre “A Governança e a gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará: caminhos para uma reestruturação”, a pesquisa desenvolvida destaca o tema governança e gestão das aquisições públicas. Propondo uma análise sobre as medidas de ação da Universidade Federal do Pará (UFPA), para mitigar os riscos inerentes às aquisições, com o intuito de estudar o seu potencial para promover uma reestruturação da gestão e governança da área. Conclui-se que as ações identificadas possuem potencial para aperfeiçoar o gerenciamento dos riscos enfrentados, resultando em uma governança aprimorada. Contudo,

a efetivação desta reestruturação da governança, ainda carece de ações mais efetivas por parte da gestão. Cabe aos órgãos internos de cada instituição buscar ações e estratégias efetivas para as aquisições públicas da instituição, neste sentido a controladoria como órgão de apoio da gestão e controle exerce importante papel e influência, funciona como instrumento de governança, e para o fortalecimento da governança.

2.4. CONTROLADORIA: GOVERNANÇA E CONTROLE

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu Art. 74, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de controlar, comprovar a legalidade e avaliar os resultados dos entes, bem como exercer papel de apoio ao controle externo.

No âmbito mundial, a *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OCDE) estabelece uma importante vinculação entre governança e controle. Essa relação pode ser depreendida por meio da referência a ações e decisões públicas e a valores constitucionais. Tem-se também uma das definições adotadas pelo Banco Mundial (1992) para governança que consiste no “exercício de autoridade, de controle, de gestão e de poder de governo”.

Ainda, de acordo com o modelo das três linhas do IIA (2020), a governança requer estruturas e processos que assegurem: prestação de contas; gerenciamento de riscos; correta aplicação de recursos e outras ações para atingir os objetivos da organização; além de avaliação e de consultoria, realizadas por uma função de auditoria interna independente.

Figura 7 - Modelo das Três Linhas do The IIA
O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: IIA (2020)

Essas estruturas e processos estão distribuídos basicamente em cinco papéis a serem desempenhados nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, a fim de que essas alcancem uma boa governança: o corpo administrativo, a gestão (dividida em 1ª e 2ª linhas), a auditoria interna e os prestadores externos de avaliação. São papéis da Auditoria Interna (3ª linha) interagir com a gestão a fim de assegurar que os trabalhos de auditoria estejam coerentes com os objetivos estratégicos e operacionais das organizações; planejar e executar trabalhos de avaliação e de consultoria, sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, com independência e objetividade, de forma a verificar se esses processos estão de fato contribuindo para o alcance dos objetivos das organizações.

Do exposto até aqui, verifica-se que o controle representa um papel essencial para a boa governança pública, por isso é importante a boa atuação deste seguindo as funções que a literatura lhe atribui. Uma investigação das características das Controladorias no Setor Público, um estudo das Prefeituras Pernambucanas (AZEVEDO, 2016). O estudo constatou que apenas 23,26% do universo efetivo abrangido exercem todas as funções de Controladoria. Os

municípios com até duas funções de controladoria em relação às quantidades de funções de controladoria, apresentaram médias menores de receita corrente, tamanho da população, área da unidade territorial e IDH, mas essa diferença não foi estatisticamente significativa.

Já o estudo de Pinho (2017) sobre a Controladoria Governamental nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, visando analisar como são desenvolvidas as atividades de Controladoria Governamental nesses municípios, com o intuito de gerar um perfil desses órgãos. Os resultados dos trabalhos demonstraram que os órgãos de Controladoria Governamental da Região Metropolitana de Fortaleza atendem, na sua grande maioria, àquilo o que recomendam a doutrina ou as normas legais relacionadas à sua área de atuação. Constatou-se, entretanto, que as práticas relacionadas à transparência das ações e das informações que são de competência dessas unidades de controle, embora existentes, apresentam-se com baixa efetividade.

Em uma pesquisa sobre a implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió (OLIVEIRA, 2017), pode-se identificar que a maioria dos procedimentos de Controle Interno não eram realizados pela secretaria de controle, demonstrando fragilidade e que não há um Sistema de Controle Interno. No que se refere aos procedimentos de Controle Interno, apontaram-se: dificuldades no controle dos recursos, no processo de monitoramento e de avaliação, e a falta de informações dos custos dos serviços prestados pela prefeitura.

Pinheiro e Oliva (2020) pesquisaram sobre “Atuação da auditoria interna na Governança Pública: um estudo baseado na visão da alta administração das Universidades Públicas Federais Brasileiras”, os resultados apontam que a maioria da Alta administração concorda que a auditoria interna auxilia a universidade na execução de suas estratégias, possuindo uma atuação flexível e alinhada com os objetivos estratégicos da instituição, de forma a considerar a auditoria interna uma importante instância interna de apoio à governança da universidade.

Uma pesquisa autoavaliativa aplicada pelo TCU (2021) apresentou uma melhoria no gerenciamento de riscos foi percebida no âmbito Nacional, que deu-se em especial aos novos requisitos normativos e esforços orientativos no tema, que abordam diversos aspectos dessa prática a serem observados pelas organizações públicas da administração federal direta e indireta; e os manuais publicados no repositório de conhecimento da Controladoria Geral da União sobre gestão de riscos e integridade. a melhoria, no entanto, não significa haver um cenário satisfatório, tendo em vista que mais da metade das organizações respondentes ainda declaram ‘não adotar’ ou ‘adotar em menor parte’ (TCU, 2021). Portanto, aumentar o número de normativos internos e melhorar a qualidade dos mesmos, inclusive valendo-se do

conhecimento adquirido com as próprias experiências, poderia contribuir com a melhoria no gerenciamento de risco dos processos.

Não obstante, uma das funções da Controladoria é a emissão de pareceres sobre os processos de aquisições públicas, com a observância se estes atendem ou não a norma. É possível que a controladoria identifique inconsistência nesses processos, o que será atestado em seu parecer. Esse mecanismo de controle constitui uma das bases da Governança nas aquisições Públicas (Brasil, 2015), que deve ser alinhado aos demais mecanismos com o objetivo de **avaliar, direcionar e monitorar** a atuação da gestão das aquisições. Para que esse objetivo seja alcançado a controladoria pode valer-se do conhecimento adquirido com as inconsistências encontradas, e produzir aprendizagem organizacional no processo.

2.5. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

Os indivíduos aprendem a partir de suas próprias atividades, em uma narração de si e da sua interação com os outros e a coletividade, sendo necessária para esse processo uma ressignificação dos modelos pautados na racionalidade teórica para um paradigma de aprendizagem pautado na reflexão sobre as experiências dos indivíduos (reflexão da ação). Nesta perspectiva o termo “aprendizado organizacional” foi criado por Chris Argyris e Donald A. Schön (1978) para descrever como as organizações tiravam lições desse processo de investigação para alcançar os objetivos organizacionais.

Esses autores desenvolveram um esquema genérico de aprendizagem sob três prismas, abrangendo os seguintes aspectos: o produto, como conteúdo informacional (o que se aprende); o processo, aquisição, e armazenagem da informação (como se aprende); e o aprendiz como elemento determinante dessa tríade (a quem o processo de aprendizagem é atribuído). De acordo com este modelo o processo de aprendizagem organizacional pode ocorrer de três formas:

a) *Single-loop* - Aprendizagem de circuito simples: trata da aprendizagem instrumental, onde as ações dos indivíduos são modificadas, e os valores e padrões organizacionais permanecem inalterados, incrementando a eficiência das ações desenvolvidas pelos profissionais.

b) *Double-loop* - Aprendizagem de circuito duplo: corresponde a uma reestruturação nos valores, estratégias e teorias aplicadas na organização. Nesse processo de aprendizagem os atores sociais são guiados a refletir sobre os objetivos e as políticas que norteiam a organização.

c) Deuterolearning - Deutero aprendizagem: é a capacidade da organização de aprender a aprender, engloba a mudança das ações e dos modelos organizacionais. A aprendizagem aparece no cerne dos processos da inovação e transformação do trabalho.

Para Garvin (1993) três questões críticas são essenciais para a efetiva implementação da aprendizagem organizacional: uma definição plausível e bem fundamentada de organizações de aprendizagem; práticas de gestão claramente definidas e instrumentos de medição que assegurem que os ganhos sejam oriundos da aprendizagem organizacional. Garvin (1998) defende que as organizações precisam possuir capacidade de aprender, desenvolver novos conhecimentos e, principalmente, adotá-los na prática, de modo a transformar sua realidade e experiências.

Porém há uma distância entre o processo de aquisição de informações, o processo de apropriação do conhecimento e as mudanças no desempenho organizacional, de forma que a maioria das estratégias com vistas à aprendizagem organizacional não conseguem atingir seu objetivo final e provocar mudanças no desempenho organizacional (CUNHA, 1999).

Choo (2003) preconiza que a informação deve ser disseminada em toda a organização, o que permitirá a criação, construção do conhecimento e a tomada de decisão. Para tanto, o autor propõe um ciclo contínuo entre a interpretação, conversão e processamento da informação, constituindo também este ciclo de três fases, que são: a criação do significado, construção do conhecimento e a tomada de decisão.

Neste sentido, é necessário alinhar os programas de aprendizagem às rotinas e premissas da organização, de forma que os envolvidos passem a aprender a partir da detecção e correção de seus erros. Para isso, o ambiente de trabalho deve estar preparado para se tornar um ambiente de aprendizagem. Nicolini (2007) caracteriza isso como um desafio, haja vista que, em aspectos gerais, as organizações constroem estruturas conservadoras e resistentes à mudança.

A aprendizagem organizacional ocorre a partir da interação e das trocas simbólicas entre indivíduos, sendo situada e socialmente construída (GHERARDI, 2009; STRATI, 2007), ensejando a ação criativa do homem na vida social e organizacional. Assim, a atenção volta-se para a prática como uma atividade socialmente sustentada, problematizando não o que é feito, mas o que é socialmente mantido como “um modo de fazer as coisas juntos” (GHERARDI, 2000, 2009; GEIGER, 2009), fruto das interações entre as pessoas, inseparável do intercâmbio de experiência, conhecimentos e significados sobre práticas e processos profissionais (GHERARDI, 2000; GEIGER, 1985).

A produção, reprodução e refinamento (ou o abandono) das práticas passam por um processo de constante negociação entre os membros de uma comunidade de praticantes do que

seja correto ou incorreto (GHERARDI, 2009), de modo que o engajamento planejado e a reflexão coletiva na experiência podem expandir e criar conhecimento enquanto ao mesmo tempo contribuem para melhorar a prática (RAELIN, 2009). Gherardi (2009) salienta a importância da reflexividade no refinamento das práticas, pois permite suspender o fluxo da ação a fim de intervir e conhecer a prática, expressando um julgamento estético da mesma. Este, por sua vez, não somente sustenta as práticas socialmente, mas contribui também para o engajamento na dinâmica de uma incessante mudança nas práticas e em como elas são praticadas.

Considerando a diversidade de abordagem sobre Aprendizagem Organizacional, torna-se importante sistematizar algumas das suas principais abordagens. Nesse sentido, o Quadro 6 apresenta as diferentes abordagens conceituais sobre a temática, agrupada por ano, e com o entendimento desta por múltiplos autores, auxiliando na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

Quadro 6 - Abordagens conceituais sobre a Aprendizagem Organizacional

Autores	Definição da AO	Sujeitos da AO	Processos de AO
Cyert e March (1963)	Aprendizagem Organizacional é o comportamento adaptativo das organizações ao longo do tempo	Nível agregado da organização	Adaptação dos objetivos, atenção e regras na busca de aprendizagem pela experiência
Cangello Si e Dio (1965)	Aprendizagem Organizacional consiste em uma série de interações entre adaptação no nível individual, ou de subgrupo, e adaptação no nível educacional	Indivíduos e subgrupos em organizações	Adaptação a padrões de comportamento conflitantes causados por estresse
Argyris e Schon (1978)	Aprendizagem Organizacional é o processo pelo qual os membros organizacionais detectam erros e anomalias e os corrigem ao reestruturar a teoria em uso da organização	Aprendizagem individual em organizações	Compartilhamento de suposições: pesquisa individual e coletiva constrói e modifica teorias em uso; processo exato permanece obscuro

Duncan e Weiss (1979)	Aprendizagem Organizacional é definida como o processo na organização pelo qual as relações entre ação e resultado e o efeito do ambiente nessas relações é desenvolvido	O indivíduo é a única entidade que pode aprender. Entretanto ele/ela deve ser visto como uma parte de um sistema de aprendizagem, em que há trocas entre os indivíduos sobre o que é aprendido	Desenvolvimento de relações ação-resultado via: a) Compartilhamento b) Avaliação c) Integridade
Fiol e Lyles (1985)	Aprendizagem organizacional significa o processo de aperfeiçoar ações por meio de melhor compreensão do conhecimento	Aprendizagem organizacional não é apenas a soma de aprendizagens individuais	Aprendizagem de nível mais baixo como repetição do comportamento passado, aprendizagem de nível mais alto com o desenvolvimento de ações complexas
Huber (1991)	Uma entidade aprende se, por meio do processamento de informações, o âmbito de seus comportamentos potenciais se modifica. Vamos assumir se uma organização aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que ela reconhece como útil para a organização	Conceito de entidade que inclui indivíduos, grupos, organizações, indústrias, sociedade	Processamento de informação; aquisição, distribuição, interpretação e armazenagem de informações; os processos relacionados de aprendizagem organizacional permanecem não especificados
Weick e Roberts (1993)	A aprendizagem organizacional consiste de ações inter-relacionadas de indivíduos, ou seja, “inter-relação ponderada” que resulta numa mente coletiva	Conexão entre comportamentos no lugar de pessoas	Inter-relação ponderada, via: 1) Contribuição 2) representação 3) subordinação

Fonte: Adaptado de Prange (2001).

Em que pese o grande diálogo acadêmico em torno do conceito de aprendizagem organizacional, tem-se que algumas ideias transitam e dialogam em todos os argumentos

apresentados, como, por exemplo, **adaptação, interação, detectar e corrigir erros, e processamento de informações.**

Afunilando o tema à Administração Pública, como sublinha Peter Aucoin, é necessário criar um serviço profissional para o estabelecimento de um bom governo, dentro de uma sociedade e de um sistema econômico cada vez mais complexos (AUCOIN, 1995). O aprendizado contribui para a promoção do profissionalismo em pelo menos dois pontos. Primeiro, o profissionalismo é realçado através de investimentos ativos em conhecimento e em habilidades profissionais. Segundo, o conhecimento profissional pode ser compartilhado em uma base contínua, através do estabelecimento de redes (tanto dentro de organizações quanto entre organizações, ou, inclusive, governos).

Tomando como exemplo o Canadá, cujas raízes históricas do aprendizado são profundas no serviço público, durante o período entre 1857 e 1908, em que houve uma série de iniciativas para criar um serviço público altamente profissional que atraísse os melhores graduados universitários. O serviço público canadense também esteve entre os primeiros a projetar a ideia de aprendizado organizacional. Do final dos anos 60 ao começo dos anos 70, estas ideias foram usadas para redesenhar as estruturas centrais de governo visando usar o máximo do conhecimento relacionado à política (AUCOIN, 2000). Estas primeiras experiências condicionaram o serviço público a procurar novos caminhos para utilizar o poder do conhecimento dentro de seus principais processos.

No Brasil, uma pesquisa sobre “A produção científica nacional sobre Aprendizagem Organizacional no setor público” de Carvalho, Figueiredo e Rego (2017), caracteriza-se de um “estado da arte”, com o objetivo de analisar a produção científica nacional sobre a Aprendizagem Organizacional (AO) no contexto de organizações públicas entre 2010 e 2015. Aponta-se que apesar da produção na área de AO ter crescido bastante nas últimas décadas, ainda são poucos os estudos que se propõem a investigá-la dentro de outros setores que não seja o privado.

Após a análise criteriosa de artigos publicados entre 2010 e 2015, nos principais periódicos nacionais e apresentados no maior evento de Administração no país, percebeu-se que o número de publicações sobre o tema dentro das organizações públicas ainda é reduzido, e predomina forte base empírica nos trabalhos, elaborados, majoritariamente, na forma de estudo de caso.

Além disso, no setor público há maior dificuldade para criação de uma cultura de aprendizagem, sendo a burocracia, às vezes, um empecilho à reflexividade, mas a organização de aprendizagem é criada através da iniciativa dos servidores públicos em todos os níveis da

hierarquia do serviço público, foi isso que concluiu a pesquisa de Carvalho, Figueiredo e Rego (2017) cuja pesquisa intitula-se “Canadá: organizações de aprendizagem no setor público”, discute as várias dimensões de uma organização de aprendizagem. Descreve a experiência do serviço público canadense na implementação desta abordagem. Com base nos estudos, os que estão no topo têm que projetar uma estratégia corporativa e proporcionar aos servidores públicos os recursos necessários. Os gerentes facilitam o processo em nível básico, através de técnicas integradas de aprendizado introduzidas na vida quotidiana de sua organização. Cada Servidor público torna-se responsável pelo seu próprio desenvolvimento intelectual e trabalha para recrutar outros para a causa do aprendizado. Um órgão como a Controladoria possui essas características necessárias à implementação de estratégias para criação e aprimoramento da aprendizagem organizacional.

Com base no exposto um modelo conceitual de uma organização pública que aprende deve abranger pelo menos estes quatro aspectos: cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações e liderança, que será usado como modelo para fins deste estudo.

Quadro 7 - Modelo conceitual para uma organização que aprende

CULTURA ORGANIZACIONAL	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
Confiança e respeito; diálogo, comunicação e poder; mudança e adaptação; inovação e criatividade; satisfação/participação e pro atividade.	Trabalho em equipe e colaboração; atribuição e divisão de poder; flexibilidade e adaptação; gestão participativa; visão generalizada.
COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES	LIDERANÇA
Conhecimento tácito e explícito; Partilha de Conhecimento; Comunicação.	Colaboração entre os gestores; organização autodirigida; envolvimento de pessoas; motivação e compromisso.

Fonte: Adaptação de Franco e Ferreira (2008)

Mas, para se garantir condições propícias à aprendizagem organizacional, faz-se necessário adotar práticas eficazes de gestão do conhecimento, de forma que o conhecimento seja manuseado/aprimorado e converta-se em aprendizagem ao final do processo. Nesta linha de pensamento Thomas Davenport e Laurence Prusak (1998) classificam as práticas de gestão do conhecimento em seis grupos: 1) Para capturar e reutilizar o conhecimento estruturado, 2) Para capturar e compartilhar lições aprendidas com a prática, 3) Para identificar fontes e redes de expertise, 4) Para estruturar e mapear conhecimentos necessários para aumentar a

performance, 5) Para mediar e controlar o valor econômico do conhecimento, e 6) Para sintetizar e compartilhar conhecimento advindo de fontes externas.

Ja Batista, Quandt, Pacheco e Terra, no trabalho “Gestão do Conhecimento na Administração Pública. Brasília (2005) propuseram uma tipologia com três grupos de práticas: 1) Aquelas relacionadas principalmente aos aspectos de gestão de recursos humanos que facilitam a transferência, a disseminação e o compartilhamento de informações e conhecimento. Exemplos: fóruns (presenciais e virtuais) / listas de discussão, educação corporativa, Comunidades de prática ou comunidades de conhecimento, Universidade corporativa, Narrativas, Mentoring e coaching; 2) Práticas ligadas primariamente à estruturação dos processos organizacionais que funcionam como facilitadores de geração, retenção, organização e disseminação do conhecimento organizacional. Exemplos: Melhores práticas, Benchmarking, Mapeamento ou auditoria do conhecimento, Sistemas de inteligência organizacional, Sistema de gestão por competências, Banco de competências organizacionais, Banco de competências individuais, Memória organizacional / lições aprendidas / banco de conhecimentos, Gestão do capital intelectual ou gestão dos ativos intangíveis; e 3) Práticas cujo foco central é a base tecnológica e funcional que serve de suporte à gestão do conhecimento organizacional, incluindo automação da gestão da informação, aplicativos e ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) para captura, difusão e colaboração. Exemplos: Ferramentas de colaboração como portais, intranets e extranets, Sistemas de workflow, Gestão de conteúdo, Gestão Eletrônica de Documentos (GED), Datawarehouse e Data Mining, entre outras.

A APO (Asian Productivity Organization) as práticas de gestão do conhecimento de acordo com as fases do Ciclo de GC. Fase 1: Identificar o conhecimento. Práticas: Cafés do Conhecimento, Comunidade de Prática, Ambientes colaborativos virtuais, Mapeamento do conhecimento e Mentoria. Fase 2: Criar conhecimento. Práticas: Brainstorming, ambientes de colaboração físicos, Cafés do Conhecimento, Comunidades de prática, Análise Pós-Ação, Bases de Conhecimento (Wikis, Repositórios, etc.), Blogs, Ambientes de colaboração virtuais, Mentoria, Portal e Compartilhamento de vídeo. Fase 3. Armazenar conhecimento. Práticas: Café do Conhecimento, Comunidades de Prática, Análise Pós-Ação, Bases de Conhecimento (Wikis, Repositórios, etc.), Blogs, Ambientes de Colaboração Virtuais, Portal, Compartilhamento de vídeo. Fase 4. Compartilhar conhecimento. Práticas: Cafés do Conhecimento, Comunidades de Prática, Análise Pós-Ação, Bases de Conhecimento (Wikis, Repositórios, etc.), Blogs, Ambientes Colaborativos Virtuais, Ambientes Colaborativos Presenciais, Portal Corporativo, Compartilhamento de vídeo, Narrativas, Taxonomias. Fase 5. Aplicar conhecimento. Práticas: Café do Conhecimento, Ambientes Colaborativos Presenciais,

Ambientes Colaborativos Virtuais, Comunidades de Prática, Blogs, Portal Corporativo, Mentoria, Bases de Conhecimento.

Em 2021 foi realizado um estudo com o objetivo de analisar a implantação do Sistema Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC). De forma geral, destaca-se que o papel da Secretaria de Governança, constituindo-se como um fator de sucesso para a Governança na UFC, porquanto é um **lócus que pensa e instrumentaliza a governança nessa instituição**. Foi apresentado que a UFC dispõe de todas as condições para o êxito do processo de implantação da Governança, dado o esforço que a sua gestão empreende nesse sentido. Importa destacar o fato de que o elemento-chave está nas pessoas da Instituição. Essas precisam ser formadas, motivadas e envolvidas para que não se tornem antagonistas do processo, de modo que os agentes se achem corresponsáveis pelo êxito da Governança.

Seguindo esse viés, a controladoria como órgão de *staff* da gestão pública pode facilitar o emprego de técnicas integradas de aprendizado introduzindo-as na vida cotidiana da organização, valendo-se do conhecimento adquirido nas inconsistências identificadas nos pareceres dos processos de aquisições públicas analisados pela controladoria, colaborando com a Governança nos processos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os recursos metodológicos podem ser determinados como uma união de processos por meio dos quais se apresenta a possibilidade de conhecer uma determinada realidade e, conseqüentemente, forjar objetos, comportamentos ou mesmo procedimentos (OLIVEIRA, 1997). Assim, apresentar os recursos metodológicos de um trabalho científico é fase essencial para empregar-lhe legitimidade e validade.

As abordagens metodológicas identificam os diversos modos de abordar ou tratar a realidade, com base nas diferentes concepções que se tem dessa realidade. Os métodos não se explicam por si mesmos e o estudo só é possível se forem considerados também os diversos elementos do contexto (RENATO, 2016).

Este estudo tem como propósito proceder a análise de como os aspectos inerentes à Governança pública são adotados pelos agentes que atuam nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema/RN, e como a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança neste processo. Para tanto, será realizada uma entrevista semiestruturada em profundidade com o Controlador Geral do Município. Por fim, pretende-se propor uma ferramenta para levantamento e armazenamento de informações relacionadas aos processos de aquisição pública e a implementação da Escola de Governo Municipal para gerenciamento dessas informações e aplicação prática, para fortalecer a Governança nos processos de aquisições públicas municipais, para tanto será utilizado o seguinte método científico:

3.1. ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Quanto aos objetivos, a pesquisa qualifica-se como Aplicada. Pesquisa Aplicada é aquela que o pesquisador é movido pela necessidade de conhecer para aplicação imediata dos resultados. O pesquisador busca orientação prática à solução imediata de problemas concretos do cotidiano (BARROS; LEHFELD, 2014).

Quanto à natureza, esta pesquisa classifica-se como qualitativa. De acordo com Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. O foco são as percepções e as experiências dos participantes. Em relação ao método científico, ele pode ser estabelecido como um conjunto de etapas e instrumentos pelos quais o pesquisador direciona seu projeto de

trabalho com critérios de caráter científico para alcançar dados que suportam ou não a teoria inicial (CIRIBELLI, 2003). A literatura descreve que a tipologia de delineamento de uma pesquisa pode ser agrupada em 03 categorias: a pesquisa quanto aos objetivos, quanto à abordagem do problema e quanto aos procedimentos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, quando realiza entrevistas com pessoas que possam responder sobre o problema pesquisado, geralmente, assume a forma de estudo de caso. Explorar é tipicamente a primeira aproximação com o tema e visa criar maior familiaridade em relação a um fato ou fenômeno. Quase sempre se busca essa familiaridade pela prospecção de materiais que possam informar ao pesquisador a relevância do problema, o estágio em que se encontram as informações já disponíveis à respeito do assunto, e até mesmo, revelar ao pesquisador novas fontes de informações (SANTOS, 2007).

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa apresenta-se como *ex-post-facto*. A pesquisa *ex-post-facto* tem por objetivo investigar possíveis relações de causa e efeito entre um determinado fato identificado pelo pesquisador e um fenômeno que ocorre posteriormente. (FONSECA, 2002). Gil (2008) complementa que a pesquisa *ex-post-facto* é definida como uma investigação sistemática e empírica na qual o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque já ocorreram suas manifestações ou porque são intrinsecamente não manipuláveis.

Sendo uma pesquisa *ex-post-facto*, este estudo tem o formato de estudo de caso, com abordagem qualitativa. O estudo de caso utiliza dados coletados a partir de eventos reais, e que, conforme Yin (2009), tem a intenção de descrever fatos inseridos em seu próprio contexto e caracteriza-se por ser uma pesquisa detalhada que viabiliza conhecimentos aprofundados. Já a abordagem qualitativa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

A escolha da Controladoria deu-se em função desta representar uma ferramenta de controle salutar para a Governança Pública, uma vez que os processos de aquisições públicas transitam pela controladoria onde devem receber parecer atestando sua conformidade ou inconformidade, com relação às normas (*compliance*).

Conforme Rey (2005), o número ideal de pessoas a ser considerado na pesquisa qualitativa se define pelas próprias demandas do processo de construção de informação intrínseco à investigação em curso. Nesta pesquisa, será entrevistado o Controlador Geral do Município, que será codificado.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

A delimitação dos sujeitos da pesquisa teve como público alvo o Controlador Geral do Município, valendo-se do critério de acessibilidade, ou por conveniência, de acordo com Gil (2011), principalmente de acordo com a característica singular do objeto de estudo. Considerou-se que a representação desse sujeito traria contribuições significativas para o tema em estudo.

Como coaduna Cresweel (2010), a ideia que está por trás da pesquisa qualitativa é a seleção intencional dos participantes, que melhor ajudarão o pesquisador a entender o problema e a questão da pesquisa, por isso este estudo se delimitou a figura do controlador, haja vista que na emissão do parecer da controladoria este acaba fiscalizando o processo de aquisição pública do início ao fim, fazendo com que este conheça todo o processo e seja imparcial a ele.

3.2.1. A Controladoria da prefeitura Municipal de Upanema

A Controladoria Geral do Município, pelo organograma da Prefeitura, é composta pela figura do controlador, de um controlador adjunto, técnico de controle interno e um auditor. Na prática apenas dois desses cargos estão sendo ocupados: controlador geral e controlador adjunto. O cargo de controlador é ocupado por um advogado, que desempenha as funções do cargo há 9 meses, que não atuou em outros cargos na área nem em outros setores da Prefeitura.

3.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO DA PESQUISA

Abaixo separamos os objetivos específicos e a forma que será adotada para a coleta de dados de cada um deles:

Quadro 8- Forma de coleta de dados para os objetivos

1- Identificar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema/RN;	Entrevista e análise documental
2- Avaliar se os pareceres contidos nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem organizacional	Entrevista e análise documental
3- Averiguar o atual cenário da Prefeitura Municipal de Upanema quanto aos aspectos de cultura organizacional,	Entrevista e análise documental

estrutura organizacional, compartilhamento de informações e liderança na aprendizagem organizacional	
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O conteúdo dos dois instrumentos de coleta de dados (entrevistas e análise documental) tem como base o questionário aplicado pelo TCU (BRASIL, 2013) para o trabalho sobre governança de aquisições.

Fase 1: Foi realizada a pesquisa documental

Fase 2: Foi realizada pesquisa no portal da transparência do órgão...

Fase 3: Foram analisados o site do Prefeitura para saber se há planos de capacitação para os servidores envolvidos no processo e assim propor sugestões ao processo

Fase 4: Foi realizada entrevista (Anexo A) com o Controlador Geral do Município.

O Quadro 9 apresenta as questões que nortearam a entrevista semiestruturada com os pesquisados baseadas na literatura pesquisada.

Quadro 9 - Questões e variáveis da entrevista semiestruturada

Autor	Variáveis	Questões
TCU (2021), Barrett (apud ANAO, 2003), Lei da Responsabilidade Fiscal (04 de maio de 2000), ANAO (2003),	- Estabelecer o modelo de governança - Gerir o desempenho da alta administração. - Zelar por princípios de ética e conduta - Promover a capacidade da liderança - Promover a integridade - Gerir os riscos da organização - Estabelecer a estratégia da organização - Promover a gestão estratégica - Monitorar o alcance dos resultados organizacionais - Monitorar o desempenho das funções de gestão - Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas - Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna - Avaliar a satisfação das partes interessadas - Avaliar a efetividade da	- Como a instituição promove o desenvolvimento da capacidade de liderança e das relações individuais? - A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização? - Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições? - Se você fosse responsável por selecionar os ocupantes das funções-chave na área de aquisições públicas, como estes seriam selecionados e quais as características básicas que estes deveriam possuir? - Existe segregação de funções entre os colaboradores que atuam nas aquisições públicas?

	auditoria interna - Gerir os riscos da organização - Estabelecer a estratégia da organização - Promover a gestão estratégica - Monitorar o alcance dos resultados organizacionais - Monitorar o desempenho das funções de gestão	- Como a instituição fiscaliza a atuação dos colaboradores no tocando a integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos? - Você se sente familiarizado com o termo “Governança”? - A prefeitura promove a gestão estratégica na área de contratações? - A Prefeitura faz o monitoramento do desempenho da gestão? - A Prefeitura elabora o plano de monitoramento? - Com base nos dados levantados a prefeitura faz o monitoramento dos resultados operacionais, - Existe um plano de gerenciamento de riscos? - O que fundamenta a elaboração dos pareceres? - A Prefeitura segue algum modelo, próprio ou de terceiros que sirva de orientação para a controladoria no momento da elaboração dos pareceres? - Qual o critério usado nas amostras dos pareceres? - A estrutura interna de governança da organização está definida? - O desempenho de membros da alta administração é avaliado? - O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido? - A alta administração estabelece modelo de gestão de contratações? - A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações? - A organização definiu o estatuto da auditoria interna? - A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna? - A auditoria interna ou controladoria produz relatórios destinados às instâncias internas de governança?
--	---	---

Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), Choo (2003), Rey (2005), TCU (2021)	- Modelo de gestão estratégica da organização - Modelo de gestão de contratações - Estatuto da auditoria interna - Plano Anual de Auditoria Interna - Plano para orientação à Gestão de Pessoas - Plano de gerenciamento de riscos - Processo de trabalho para seleção de fornecedores - Plano anual de contratações? - A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos? - Riscos da área de gestão de contratações são geridos? - A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços?	- A instituição convoca a sociedade e os fornecedores a participar do processo de elaboração e planejamento das aquisições públicas? - A instituição garante transparência da fase interna das aquisições públicas? - A instituição dialoga com funcionários de diferentes setores antes das licitações? - A organização executa política de rotatividade na ocupação das funções mantidas na área de aquisições? - Quando da rotatividade de cargo, como os novos servidores são treinados? - Quando há mudança de cargo, os colaboradores antigos repassam relatórios, portfólios ou qualquer outro documento que constem as principais informações adquiridas sobre os processos que são necessários a sua boa realização ou ainda, úteis para melhorias? - A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições passadas da própria organização? - A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições de outras organizações? - Você julga necessário que a instituição realize, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento com o pessoal envolvido no processo de aquisições públicas? Em caso positivo, são usados no material de estudo das capacitações ou treinamentos os próprios processos da Prefeitura? - Na sua opinião, quais as inconsistências mais encontradas nos processos de aquisições públicas da Prefeitura? Como evitar a

		repetição dessas inconsistências? - Como o conhecimento dessas inconsistências poderiam contribuir para o fortalecimento da Governança do processo? - O que a controladoria faz com as informações levantadas nos pareceres, esse conhecimento é transformado em aprendizagem organizacional? - A organização oferece suporte para novas ideias oriundas de seus colaboradores? - A organização fornece respostas favoráveis às iniciativas dos empregados? - A organização incentiva para que seus colaboradores recebam e compartilhem as informações oriundas do ambiente externo? - A organização incentiva para que seus colaboradores interajam com profissionais no ambiente externo? - A organização incentiva que seus funcionários se comuniquem? - A organização Proporciona um espaço para que seus funcionários se tornem abertos e colaborativos? - A organização incentiva para que haja equipes de trabalhos multifuncionais? - Quantas ações de disseminação, capacitação ou treinamento com os servidores envolvidos no processo de aquisições públicas foram realizadas durante este ano? quantos servidores foram capacitados? - Quais as tecnologias a Prefeitura usa para compartilhar conhecimento entre os funcionários? se não, quais os motivos para a não utilização de tecnologias? - Quais as tecnologias a Prefeitura usa para compartilhar informações com a sociedade? se não, quais os
--	--	---

		motivos para a não utilização de tecnologias? - Como a Prefeitura se mantém atualizada? Quais as principais fontes utilizadas para ficar por dentro das novidades no setor público?
Neves, Guimarães e Júnior (2017), Morimoto (2014), Almeida, Parise e Pereira (2001), Slomski (2005), Melo (2017), TCU (2021)	- Modelo de gestão estratégica da organização - Modelo de gestão de contratações - Estatuto da auditoria interna - Plano Anual de Auditoria Interna - Plano para orientação à Gestão de Pessoas - Plano de gerenciamento de riscos - Processo de trabalho para seleção de fornecedores - Plano anual de contratações	- Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados? - A organização realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência afeta às aquisições? - Quais os pontos da atual estrutura do processo de aquisições públicas da Prefeitura não são passíveis de serem modificados por serem considerados importantes no processo, e quais os pontos são passíveis de modificação para melhorias? - As aquisições públicas do órgão têm sido eficazes e eficientes, apenas eficazes ou apenas eficientes? - Quais respostas/reações da sociedade demonstram que estas aprovam o modo como a organização realiza os processos de aquisição pública? - As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de questionamento por órgãos fiscalizadores (ex. Ministério Público)? - As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de questionamento por opositores da gestão? - As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de

		questionamento pela sociedade? - O planejamento das aquisições Públicas segue o plano de governo da gestão? - Você acha necessário que existam normativos internos que definam a estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados? - Você acha que a instituição possui experiência e conhecimento suficientes para a definição da sua própria estrutura do processo de aquisições públicas? - Considerando que a Governança implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção, você julga que a instituição possui Governança nas aquisições públicas? - Você adotaria um manual de protocolo para a aprendizagem organizacional nas aquisições públicas? - Qual a maior dificuldade de aplicar as normas de Governança nos processos de aquisições públicas? - Os resultados almejados nas aquisições públicas envolvem aspectos além dos econômicos, tais como aspectos sociais, ambientais e de desenvolvimento sustentável? - Como a instituição age para otimizar os resultados pretendidos?
--	--	---

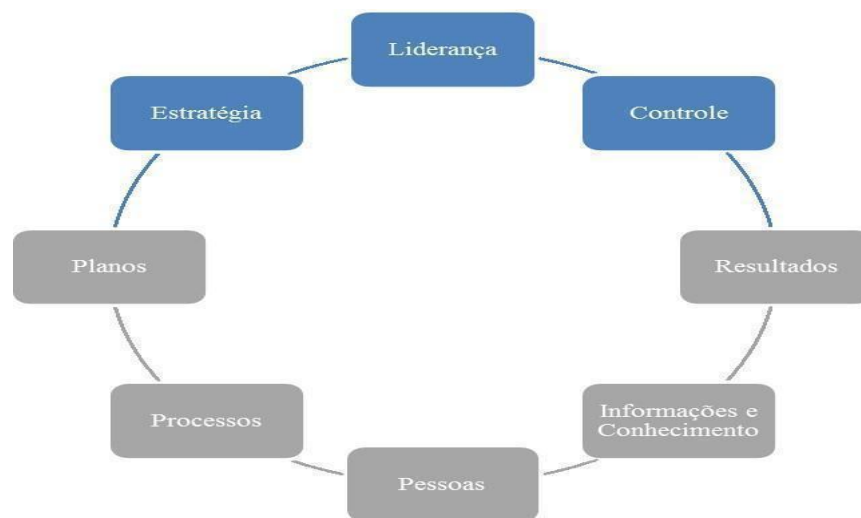
IFAC (2014), BRASIL (2020) Melo (2017), TCU (2021)	- Realizar planejamento da gestão de pessoas - Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores; - Assegurar o adequado provimento das vagas existentes - Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados - Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores - Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores - Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	- Os servidores sabem com clareza suas atribuições e responsabilidades? - Os colaboradores possuem conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição? - Como as prioridades e valores são incorporados nos processos regulamentares das aquisições públicas? - É requerido dos colaboradores envolvidos nas aquisições integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos? - Quais as ações são realizadas na instituição para fortalecimento do comportamento íntegro e do compromisso com valores éticos? - A instituição responsabiliza os colaboradores que não apresentam integridade no comportamento e compromisso com valores éticos? - A organização elabora plano (s) específico (s) para orientar a gestão de pessoas? - A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores? - A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras? - A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização? - A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores? - A organização implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de colaboradores e gestores da organização
---	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.3.1. Elaboração roteiro da entrevista

Nesta pesquisa, tanto a coleta de dados quanto a análise dos resultados, serão divididos em blocos de análises, conforme representado na Figura 8.

Figura 8 - Blocos de Coleta de Dados e Análise de Resultados



Fonte - Adaptada do TCU (2013).

Os blocos, já apresentados no referencial teórico, são os mesmo utilizados pelo TCU (2013) no estudo realizado sobre governança em aquisições e foram divididos em duas dimensões: (1) a de governança, contendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle; e (2) a dimensão de controles da gestão, que abrange os mecanismos de planos, processos, pessoas, informações e conhecimentos e resultados. Ainda foram considerados os elementos básicos de um sistema de governança, conforme a figura abaixo:

Figura 9 - elementos básicos de um sistema de governança e gestão

Fonte: Brasil (2021).

A figura representa os elementos básicos de um sistema de governança e gestão, sendo que, na parte superior, encontram-se representadas atividades e estruturas de governança e, na parte inferior, da gestão. A primeira atividade, de cima para baixo, é “avaliar”, representando a primeira responsabilidade da governança ao avaliar o propósito e os objetivos da organização em relação aos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

Como resultado dessa avaliação, definem-se diretrizes e objetivos para a organização. Esses comandos, sendo gerais ou concretos, são representados pela atividade “dirigir”, à esquerda na figura. As orientações resultantes da atividade “dirigir” têm dois destinos. O primeiro, ainda dentro da parte reservada à governança, completa o ciclo superior da figura: “monitorar”. A tríade avaliar-dirigir-monitorar, prevista na norma ISO NBR 38.500, representa as atividades essenciais da governança.

O outro destino das orientações resultantes da atividade “dirigir” é a atividade de planejar, executada pela gestão, na parte inferior da figura. Nesse ponto, tem início a fase de planejamento, que é o ponto de entrada das diretrizes emanadas da governança. Afinal, para cumprir tais comandos as estruturas de gestão darão início ao processo de execução. Esse início se dá pela atividade de “planejar”.

Após a atividade de “planejar”, a gestão passará à execução, representada pela atividade “executar”. É nesse ponto que os resultados são gerados e os serviços prestados. No entanto, o ciclo não se esgota na execução, afinal o processo deve ser controlado, o que é representado

pela atividade “controlar”. Essa atividade produz informações para duas atividades já descritas acima. Dentro do ciclo de gestão, as informações advindas do controle do processo alimentam o seu próprio planejamento de forma a contribuir para sua melhoria. Além disso, as informações geradas na atividade “controlar” permitem que a gestão preste contas às instâncias de governança, na parte de cima da figura. Dessa forma, deve haver comunicação contínua entre o “controlar” da gestão e o “monitorar” da governança.

3.3.2. Das estruturas e processos

As atividades de governança têm início na liderança, com a avaliação e o direcionamento, responsabilidades precípuas da alta administração na condução da organização. Espera-se, com isso, que a organização produza os resultados, representados na parte de baixo na figura, esperados pelas partes interessadas. Evidentemente, a liderança não produz resultados diretamente, eles precisam ser viabilizados por outros atores.

A viabilidade das diretrizes e objetivos definidos pela liderança em relação aos resultados é representada na estratégia, que está no centro do modelo. Ela integra os recursos organizacionais, as iniciativas e os resultados esperados formando um caminho coerente integrado a ser percorrido pelas estruturas internas e seus gestores. No entanto, a estratégia não produzirá qualquer resultado se não for bem executada.

Nesse ponto, as operações entram em cena. Nelas estão as estruturas de apoio e finalísticas que efetivamente produzem os resultados organizacionais. São elas que provêm efetividade à estratégia ao transformar recursos e processos em resultados. Por fim, ao lado da liderança na parte de cima da figura, aparece a *Accountability*. Afinal, os resultados produzidos pelas operações, ao executarem a estratégia, não encerram as obrigações organizacionais. É necessário dar transparência e prestar contas, tanto dos resultados alcançados, quanto do uso dos recursos. Entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes envolvidas. .

3.3.3. Da estruturação do questionário

Assim, em consonância com o modelo acima, o questionário foi composto por 87 questões objetivas, as questões foram classificadas em três categorias:

- Modelos (tipo M): questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica;
- Atividades (tipo A): questões que envolvem a execução de atividades. Dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras; e
- Existência (tipo E): questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Por exemplo: estratégia da organização; plano de TI; política de segurança da informação e política de controle de acesso. As questões sobre existência de comitê gestor de segurança da informação, e de portfólio de projetos de TI também foram classificadas como tipo E.

3.4. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

Compreenderá a primeira etapa da coleta de dados. Para Godoy (1995), a análise documental pode ser utilizada para validar e aprofundar dados obtidos por meio de outros meios de coleta, o que permite verificar se as práticas efetivamente vêm sendo aplicadas na instituição.

Nesta etapa serão agrupados os pareceres por ano, e posteriormente por modalidade da licitação. Para isso, as informações constantes nos pareceres serão extraídas para o software Microsoft Excel® dos pareceres, além das informações citadas acima as quais se referem a questões técnicas, também serão retiradas as conclusões do Controlador quanto às inconsistências ou ausência destas.

3.5. PROCEDIMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA

Martins e Theophilo (2009) enfatizam que o roteiro de entrevista deve estar ancorado no referencial que concede suporte teórico ao estudo e em acordo com os propósitos deste, exigindo habilidade do entrevistador, além de um roteiro e um clima cordial e amistoso entre as partes. As entrevistas serão realizadas de forma semiestruturada, pois, para Gil (2002, p.), é guiada por uma relação de pontos de interesses que o entrevistador vai explorar ao longo do seu curso”.

O roteiro da entrevista foi elaborado considerando o suporte teórico do estudo e o objeto a ser identificado e analisado, bem como questões complementares para abarcar a percepção do controlador sobre o objeto em análise.

3.6. DO TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados coletados serão tratados em formato qualitativo quanto aos dados providos da entrevista - este por meio da análise de conteúdo. Para Bauer e Gaskell (2011), a análise de conteúdo é uma técnica que possibilita produzir inferências de um texto para seu contexto social objetivamente. Para esta análise, será utilizado o software Atlas ti 8.4 que serve para a organização e categorização dos relatos, esta ferramenta auxilia nas ações de codificação, busca e recuperação dos dados, potencializando o tempo de análise. “As informações providas das entrevistas serão transcritas e codificadas em unidades de registro. A unidade de registro é a unidade de significação codificada e refere-se ao segmento de conteúdo considerado unidade de base” (BARDIN, 2011, p. 134).

Nesta etapa serão analisados os seguintes processos (ver Tabela 1).

Tabela 1- Procedimentos Licitatórios do período analisado

Ano	Pregão	Tomada de Preço	Concorrência Pública	Inexigibilidade	Dispensa de Licitação
2013	34	3	2	30	664
2014	69	10	0	24	490
2015	39	5	0	6	120
2016	59	9	1	8	229
2017	62	10	2	23	75
2018	46	9	1	18	87
2019	60	6	0	30	121
2020	21	7	0	11	111
2021	40	6	0	12	72

Fonte: Elaborado com base no portal da transparência da Prefeitura (2021).

Os dados levantados na entrevista serão divididos em blocos de análises, conforme representado na Figura 8, e serão analisados com base em cada bloco, atrelando a estes o modelo conceitual de aprendizagem organizacional, apresentado no quadro 3, no tópico de aprendizagem organizacional, e comparados com o levantamento mais recente do TCU sobre a Governança no âmbito da administração pública federal.

Para fundamentar a análise será utilizado o estado da arte aqui apresentado, bem como a avaliação mais recente do TCU (2021) sobre a governança pública.

3.7. LIMITES DOS ESTUDOS

Um dos principais fatores limitantes em um estudo de caso diz respeito à impossibilidade de generalização dos resultados. Isso porque os resultados encontrados no estudo de caso se aplicam única e exclusivamente ao caso, não sendo possível estender seus achados às organizações similares (EISENHARDT, 1989). Contudo, Yin (2005) revela que é possível outro tipo de generalização, a analítica. Nesse sentido, é possível concluir, em um estudo de caso, que os achados são aplicáveis àquele contexto, o que permite a comparação e replicação do estudo em contextos diferentes.

4 ANÁLISE SITUACIONAL- RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo é voltado para a análise situacional e discussão dos seus resultados. São apresentadas as características da instituição, sua estrutura de governança e aprendizagem organizacional relacionados ao tema desta pesquisa. Ainda é expresso e discutido como a organização pode usar a aprendizagem organizacional para fortalecer a governança nas aquisições públicas. Para fundamentar a análise será utilizado o estado da arte aqui apresentado, bem como a avaliação mais recente do TCU (2021) sobre a governança pública.

4.1. DOS RESULTADOS

4.1.1. Caracterização do Respondente

No dia 16 de setembro de 1953, pela Lei Estadual 874, Upanema desmembrou-se de Campo Grande, tornando-se mais um município do Rio Grande do Norte. Atualmente possui uma população estimada de 14.937 habitantes. A Prefeitura Municipal de Upanema conta com uma estrutura dividida em oito secretarias, 29 coordenações e dois órgãos de *staff*, a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria Geral do Município.

A Controladoria Geral do Município, pelo organograma da Prefeitura, é composta pela figura do controlador, de um controlador adjunto, técnico de controle interno e um auditor. No entanto, foi observado empiricamente que apenas, até o momento da coleta de dados, dois desses cargos estão sendo ocupados: controlador geral e controlador adjunto. O cargo de controlador é ocupado por um advogado, que desempenha as funções do cargo há 9 meses, que não atuou em outros cargos na área e não atuou em outros setores da Prefeitura.

4.1.2. A Governança e Aprendizagem Organizacional na Prefeitura Municipal de Upanema

Nesta sessão serão explanados os resultados obtidos com base no questionário e na análise dos pareceres, dividido em oito blocos de análises retirados do Referencial Básico do Tribunal de Contas da União.

4.1.3. Liderança

De acordo com o TCU, o mecanismo Liderança é formado por três práticas: estabelecer um modelo de governança; promover a integridade; e promover a capacidade da liderança (BRASIL, 2020).

Quadro 10 - Práticas do mecanismo Liderança

Práticas e questões do mecanismo Liderança do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Estabelecer o modelo de governança	Não atende
Gerir o desempenho da alta administração.	Atender parcialmente
Zelar por princípios de ética e conduta	Atende
Promover a capacidade da liderança	Não atende
Promover a integridade	Atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com base nas informações levantadas a prefeitura ainda não possui um modelo próprio de governança, contudo, além da necessidade da elaboração do modelo de governança próprio, é importante que no portal oficial da instituição na internet ocorra a publicidade deste modelo para acesso das informações pela sociedade (BRASIL, 2020). Na percepção do controlador a maior dificuldade em aplicar a governança nos processos está relacionado às pessoas:

A maior dificuldade em aplicar as normas de Governança nos processos de aquisição pública são a capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal. (R. CONTROLADOR GERAL)

Quanto a isso, a governança de pessoas tem por objetivo alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados, otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas (TCU, 2021).

No tocante a gerir o desempenho da alta administração o respondente informou que a avaliação acontece de forma empírica:

A alta administração é avaliada, mas não é feito um processo mesmo de avaliação. Não tem nada formalizado. A avaliação acontece observando os resultados práticos que o trabalho da alta administração vem desempenhando. (R. CONTROLADOR GERAL).

No quesito ética e conduta a prefeitura afirmou prezar pela promoção desses princípios. Segundo o controlador a instituição monitora a atuação dos colaboradores no tocando a integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos, da seguinte maneira:

A instituição mantém e divulga um canal de ouvidoria; aprimoramento do canal de transparência; e mantém instâncias superiores de monitoramento de resultados e desempenho. (R. CONTROLADOR GERAL)

As ações realizadas na instituição para fortalecimento do comportamento íntegro e do compromisso com valores éticos, foram apresentadas da seguinte forma:

A prefeitura realiza fomento à participação e oferecimento de cursos e treinamentos sobre as legislações atinentes às compras públicas. (R. CONTROLADOR GERAL)

Não foi observado na análise dos dados que existem ações voltadas para a análise da governança. Observou-se ainda que na Prefeitura não está em funcionamento um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições. Não obstante, o corpo de membros envolvidos na pasta é de apenas dois servidores, contando com o próprio controlador.

Quanto à prática 'Capacidade de Liderança' a Prefeitura declara fragilidade para a tomada de decisões críticas. Segundo o TCU (2015) na gestão de aquisições públicas, a instituição deve avaliar a necessidade de atribuir a um comitê a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições.

Em se tratando de promover a integridade, a Prefeitura promove ações para garantir a integridade. Como exemplo dessas ações foram citados:

Fomento à participação e oferecimento de cursos e treinamentos sobre as legislações atinentes às compras públicas. (R. CONTROLADOR GERAL)

Quanto à Governança nas aquisições públicas, esta é composta por dois agregadores, um deles serve para questionar se a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações, na Prefeitura de Upanema ainda não há um monitoramento do desempenho da gestão de contratações.

4.1.4. Estratégia

O quadro abaixo apresenta um comparativo práticas e questões do mecanismo Estratégia do Levantamento de Governança do TCU em comparação ao que é colocado em prática na Prefeitura de Upanema:

Quadro 11 - Práticas e questões do mecanismo - Estratégia

Práticas e questões do mecanismo Estratégia do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Gerir os riscos da organização	Não atende
Estabelecer a estratégia da organização	Não atende
Promover a gestão estratégica	Não atende
Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	Não atende
Monitorar o desempenho das funções de gestão	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com base nas informações levantadas a Prefeitura não possui um plano de gerenciamento de riscos. No tocante a isso Arruda, Madruga e Freitas Júnior (2008) estabelecem que para que a governança seja efetiva, é necessário um sistema de controladoria que identifique, avalie e controle os riscos da gestão.

No tocante ao estabelecimento da estratégia da organização e sua aplicação prática o resultado também foi negativo, o modelo de gestão estratégica da organização não está estabelecido. Definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho e ainda, por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente constituem-se uma das instâncias internas de governança, que atualmente não está em funcionamento na Prefeitura.

Com base nos dados levantados a prefeitura não faz o monitoramento dos resultados organizacionais, a efetivação desta reestruturação da governança, ainda carece de ações mais efetivas por parte da gestão, isso coaduna com os achados Costa (2017), em seu estudo sobre “A Governança e a gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará: caminhos para uma reestruturação”, o mesmo concluiu que cabe aos órgãos internos de cada instituição buscar ações e estratégias efetivas para as aquisições públicas da instituição, neste sentido a controladoria como órgão de apoio da gestão e controle exerce importante papel e influência. A gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os

mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

4.1.5. Controle

O mecanismo Controle constitui-se na presença de práticas de transparência e prestação de contas eficazes que permitem à sociedade verificar se os recursos públicos estão sendo bem empregados e as metas estão sendo atingidas (BRASIL, 2020). Auditoria interna é fundamental para o mecanismo Controle, se fazendo presente em suas práticas. Na Prefeitura de Upanema a auditoria interna constitui-se em um cargo da pasta da Controladoria Geral do Município. Abaixo têm-se um quadro comparativo com os dados levantados pelo TCU e a realidade da Prefeitura de Upanema:

Quadro 12 - Práticas do mecanismo – Controle

Práticas e questões do mecanismo Controle do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Atende parcialmente
Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	Não atende
Avaliar a satisfação das partes interessadas	Não atende
Avaliar a efetividade da auditoria interna	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quando questionado sobre à promoção da transparência e quais as tecnologias que a Prefeitura usa para compartilhar informações com a sociedade são, foram apresentadas as seguintes vias de informação que a Prefeitura utiliza:

Redes sociais, banners, e portais de transparência. (R. CONTROLADOR GERAL)

Para fins deste estudo analisou-se as informações contidas no portal da transparência e no site oficial, mesmo este não tendo sido mencionado. Observou-se que o Portal da transparência da prefeitura mantém-se atualizado, a organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos com informações dos contratos vigentes e não

vigentes, dos valores das contratações, com dados completos dos fornecedores, com detalhamento dos itens adquiridos, apresenta também as licitações, em todas as modalidades, abertas ou encerradas. O canal de denúncias e representações está estabelecido no site da Prefeitura. Mesmo com a prática das ações relacionadas à transparência em devida operação, observou-se que o modelo próprio de transparência e prestação de contas diretamente à sociedade ainda não foi criado.

No que se refere a efetiva atuação da auditoria interna, a Prefeitura ainda não definiu o estatuto da auditoria interna, não elaborou o Plano Anual de Auditoria Interna, prejudicando a elaboração de relatórios destinados às instâncias internas de governança e a avaliação do desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas, sobre isso o entrevistado respondeu:

Não. Ainda não tem pessoal suficiente para realizar as auditorias. Estamos tentando organizar o básico, para depois avançar com essas coisas. Pretendemos conseguir nos organizar aos poucos, para atingir níveis. (R. CONTROLADOR GERAL).

Uma medida de controle realizada no órgão é a emissão de pareceres da Controladoria sobre os processos de aquisição pública. Segundo o controlador a amostra dos processos submetidos para a emissão de pareceres dá-se da seguinte forma:

Geralmente são escolhidos os processos de acordo com o vulto, os valores, e aqueles que são com verbas federais. (R. CONTROLADOR GERAL).

Mesmo com uma representação pequena de pareceres perante o vulto total de processos alguns erros se repetem ao longo dos anos, é o exemplo dos pareceres sobre os processos e 008/2016 e 0112/2018, as inconsistências apresentadas no primeiro processo foram reproduzidas dois anos depois no processo 0112/2018. Há um risco de que erros venham se reproduzindo nos processos de aquisições públicas. Dentro do cenário de governança pública, percebe-se que a deficiência em gerir riscos não abrange apenas a área de gestão de contratações, mas a organização como um todo.

O risco inerente ao processo provindo de falhas no controle pode trazer consequências adversas para a organização como: a) insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações; b) perda de investimento por contratações que não atendem às necessidades da organização; c) impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades como: falta de pessoal

capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável; d) gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes (TCU, 2021).

O aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua relação com a geração de resultados para a sociedade e da materialidade dos gastos associados. (BRASIL, 2015). Uma das ferramentas que auxiliam na garantia da Governança nas aquisições públicas é o controle interno de cada órgão, na maioria dos casos representado pela figura da Controladoria.

4.1.6. Informações e Conhecimento

No que se refere a informações e conhecimento observou-se que uma importante fonte de conhecimento não é utilizada, a saber: a troca de conhecimento oriunda da rotatividade dos cargos. A prefeitura não solicita prestação de contas/relatórios quando há mudança de cargos. Choo (2003) preconiza que a informação deve ser disseminada em toda a organização, o que permitirá a criação, construção do conhecimento e a tomada de decisão. Assim, a situação aqui retratada aumenta o risco de perda de conhecimento organizacional, mediante a fragilidade nas ações institucionalizadas voltadas para garantir o compartilhamento de conhecimentos quando ocorrem sucessões (por exemplo, em função de aposentadorias, afastamentos, desligamentos), ou seja, cada vez que houver troca de servidores ou sucessão de gestão, parte do conhecimento que vem sendo construído pode ser perdido.

Observou-se ausência do uso de conhecimento no treinamento/capacitações oriundos de experiências da própria Prefeitura, atrelado, entre outros motivos, à maturidade do processo de aprendizagem organizacional do órgão. Quando questionado sobre como a Prefeitura se mantém atualizada, quais as principais fontes utilizadas para a aquisição de conhecimento, apresentou-se a seguinte resposta:

A prefeitura acompanha os Portais eletrônicos do Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte; bem como conta com serviço de assessoria e consultoria técnica. (R. CONTROLADOR GERAL)

Observou-se que a Prefeitura não realizou nenhuma ação de capacitação, curso, especialização, interna. Durante o ano de 2021 os servidores participaram de duas capacitações, e um total de sete servidores participaram delas. Todas as ações voltadas para a aquisição de conhecimento foram feitas de forma externa ao órgão, isto impossibilita que a Prefeitura utilize

seu próprio conhecimento e experiência adquiridos em processos passados. Não obstante, esse processo cria e acumula conhecimento, e conhecimento cria oportunidades de modernização, reforma e gestão da administração pública (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017).

Quanto às questões relacionadas à informação, constatou-se que a população não faz parte do processo de planejamento, fazendo com que esta obtenha menos conhecimento do processo do que a administração, trazendo à luz um ponto que a governança pretende justamente apaziguar, que é o conflito de agência. Morimoto (2014), argumenta que a controladoria possui suma importância nesse quesito, pois tem como principal função promover meios de controle, além de fiscalizar e avaliar o desempenho dos gestores, garantindo eficiência na gestão, mas as suas funções não se exaurem nesses objetivos, para o autor este órgão também colabora com a segurança do principal, o que contribui para a redução do conflito de agência, e gera uma aproximação do conceito a governança a ótica pública. Almeida, Parise e Pereira (2001) complementam, dizendo que a controladoria deve subsidiar o processo de gestão e avaliação de desempenho e resultados por meio de um sistema de informação que atenda aos diversos agentes. Deve propiciar a sinergia, ou seja, o alinhamento da comunicação entre as unidades internas e externas à entidade pública (SLOMSKI, 2005).

Os achados são semelhantes aos levantados por de Melo (2017), no seu estudo sobre governança em compras públicas, um estudo em uma instituição de ensino superior. Para o autor no mecanismo de informação e conhecimento, uma prática que se destaca por sua deficiência em âmbito nacional, diz respeito a manter atualizada uma base de dados com as normas relativas ao processo de aquisição, uma prática adotada por 54% das instituições da administração pública federal.

Sobre essas normas, observa-se, pelas palavras do próprio procurador, que algumas coisas relacionadas à governança são executadas, como por exemplo a avaliação da alta administração, mas nada é documentado. O quadro abaixo apresenta uma série de normativos necessários à boa governança nas aquisições públicas e a realidade da prefeitura em relação a eles:

Quadro 13 - Práticas e questões do mecanismo - Transparência

Práticas e questões do mecanismo <i>Accountability</i> do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Modelo de gestão estratégica da organização	Não atende
Modelo de gestão de contratações	Não atende

Estatuto da auditoria interna	Não atende
Plano Anual de Auditoria Interna	Não atende
Plano para orientação à Gestão de Pessoas	Não atende
Plano de gerenciamento de riscos	Não atende
Processo de trabalho para seleção de fornecedores	Não atende
Plano anual de contratações	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Uma importante fonte de conhecimento interno são as informações levantadas nos pareceres da controladora. Sobre isso observou-se que a emissão dos pareceres sobre os processos de aquisições públicas dar-se-á de forma amostral, o total de pareceres emitidos de 2013 a 2021 (período escolhido por conveniência por ser o ano onde os processos de aquisições públicas começaram a serem digitalizados na Prefeitura tornando mais fácil o acesso e análise dos mesmo), foi de 10 pareceres, estes correspondem a apenas 0,02 % dos processos. Abaixo apresenta-se um quadro com a quantidade anual de processos licitatórios realizados de 2013 a 2021:

Tabela 2 – Quantidade de processos por modalidade

Ano	Pregão	Tomada de Preço	Concorrência Pública	Inexigibilidade	Dispensa de Licitação
2013	34	3	2	30	664
2014	69	10	0	24	490
2015	39	5	0	6	120
2016	59	9	1	8	229
2017	62	10	2	23	75
2018	46	9	1	18	87
2019	60	6	0	30	121
2020	21	7	0	11	111
2021	40	6	0	12	72

Fonte: elaborado com base no portal da transparência da Prefeitura (2021).

Dos pareceres emitidos, nenhum é referente a Concorrência Pública, Dispensa de Licitação e Inexigibilidades, a maioria limita-se à modalidade Pregão. Dentre as inconsistências

identificadas nos pareceres têm-se: Clareza na identificação do que está sendo adquirido, ordens de compra e empenhos apenas com valores, sem descrição exata do que está sendo adquirido; ausência de pesquisa de preço para justificar o valor de itens adquiridos; ausência Designação dos Gestores de Contratos nos instrumentos de celebração contratual.

No que se refere aos elementos que fundamentam a elaboração dos pareceres, e se a Prefeitura segue algum modelo, próprio ou de terceiros que sirva de orientação para a controladoria no momento da elaboração dos pareceres, foi apresentada a seguinte resposta:

Nós temos um checklist dos pregões que tem todos os dados que um processo de pregão deve conter, nós usamos ele. Nos baseamos pela lei, resoluções... observamos muito também as normas do TCE, mas não tem um modelo próprio mesmo de governança que sirva para guiar a elaboração dos pareceres. (R. CONTROLADOR GERAL)

Quanto a opinião sobre as inconsistências mais encontradas nos processos de aquisições públicas da Prefeitura e como evitar a repetição dessas inconsistências, o controlador explanou que:

Falha na elaboração do termo de referência ou projeto básico, especificamente quanto ao levantamento da real necessidade do órgão; e publicização dos atos, bem como comunicação ao Tribunal de Contas (Anexo 38) de maneira intempestiva. Criar e seguir rigorosamente um planejamento anual de compras, que possibilite tempo suficiente para planejar, com calma e prudência, cada processo; e instituir aos servidores uma política e cultura de transparência pública dos atos. (R. CONTROLADOR GERAL)

Sobre como o conhecimento dessas inconsistências poderiam contribuir para o fortalecimento da Governança do processo:

O conhecimento de tais inconsistências, sobretudo a falta de planejamento, possibilitam tornar o processo de compras mais eficiente e organizado.

Sobre a percepção da necessidade de a instituição realizar, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento com o pessoal envolvido no processo de aquisições públicas e os usados no material de estudo das capacitações ou treinamentos os próprios processos da Prefeitura, o Controlador relatou o seguinte:

Sim. Atualmente, como as capacitações do pessoal envolvido no processo de aquisições públicas são realizadas por particulares ou outras instituições públicas, não é possível fazer uso dos próprios processos da prefeitura. Entretanto, está entre as metas da atual gestão implementar a escola de gestão,

que viabiliza a capacitação dos servidores no âmbito da prefeitura e, consequentemente, utilizar os próprios processos para os treinamentos. (R. CONTROLADOR GERAL)

Se a Prefeitura, valendo-se da aprendizagem organizacional, transformasse as informações levantadas nos pareceres em conhecimento, o risco de erros serem reproduzidos poderia ser reduzido. Aumentando o número da amostra dos pareceres em relação aos processos, a quantidade de informações para auxiliar no planejamento das licitações do órgão seriam ainda maior, como uma via de mão dupla: quando a controladoria analisa os processos tanto é possível aferir mais informações para melhorias dos processos e para serem utilizadas no momento do planejamento das aquisições públicas, como também exercer a função de controle propriamente dita.

4.1.7. Pessoas

A governança de pessoas constitui o conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. De acordo com a Resolução 187/2006 do TCU, é o conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização, bem como a favorecer o alcance dos resultados organizacionais. Abaixo apresenta-se um comparativo com as práticas instituídas pelo TCU em comparação com a avaliação da prefeitura de Upanema:

Quadro 14 - Práticas e questões do mecanismo - Pessoas

Práticas e questões do mecanismo Pessoas do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Realizar planejamento da gestão de pessoas	Não atende
Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores;	Não atende
Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	Não atende
Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	Não atende
Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	Não atende

Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	Atende
Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	Atende parcialmente
Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os servidores da instituição não sabem com clareza suas atribuições e responsabilidades, para isso o programa de aperfeiçoamento de competências deve contemplar ações preparatórias para exercício da função; preparo para as mudanças de cenário nos ambientes interno e externo; melhoria da capacidade dos membros de avaliar os planos e decisões propostos pela gestão, apresentando opções alternativas, identificando vieses e reconhecendo quando será necessária a solicitação de consultoria externa (IFAC, 2014). Além disso, deve haver diretrizes para preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas, de modo a equilibrar, quando aplicável, o desenvolvimento das habilidades dos membros atuais e a substituição deles por novos membros. (BRASIL, 2020).

Foi constatado que os servidores não possuem conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição, e um dos benefícios das práticas de governança é o alcance e manutenção de cultura organizacional ética, da mesma forma que a manutenção de cultura organização ética fortalece as práticas de governança (MELO, 2017).

A governança no mecanismo ‘Pessoas’ também versa acerca dos valores fundamentais e dos padrões de comportamento a serem seguidos pelas equipes que atuam no processo de contratação, por um quadro de servidores que avalia se a organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações.

Na percepção do controlador existe uma capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal. Quando questionado sobre a forma como são selecionados os ocupantes das funções-chave na área de aquisições públicas, como estes seriam selecionados e quais as características básicas que estes deveriam possuir caso a seleção fosse realizada pelo próprio Controlador, foi apresentada a seguinte resposta:

Seriam selecionados a partir de sua qualificação profissional, experiências e desimpedido de exercer as funções em dedicação exclusiva. Características básicas: capacidade de liderança, organizado, responsável e competente. (R. CONTROLADOR GERAL)

A governança de pessoas tem por objetivo alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados, otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas (TCU, 2021), quanto a isso foi apresentado a seguinte resposta:

A maior dificuldade em aplicar as normas de Governança nos processos de aquisição pública são a capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal. (R. CONTROLADOR GERAL)

A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (CFC, 2016), porém a prefeitura não realiza rotatividade do pessoal e quanto a segregação de funções, estas não acontecem em algumas etapas do processo.

A segregação de funções e rotatividade do pessoal normalmente incluem questões estratégicas, objetivos estratégicos e metas principais, nomeações de cargos de alto nível, questões financeiras de grande materialidade, investimentos e desinvestimentos, padrões de conduta, definição de apetite a risco, entre outros.

4.1.8. Processos

Foi identificado que na Prefeitura a fragilidade dos processos normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades dos agentes públicos. Os dados da entrevista foram confrontados com as práticas e mecanismos apresentados pelo TCU, como abaixo se segue:

Quadro 15 - Práticas e questões do mecanismo - Processos

Práticas e questões do mecanismo Processos do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Gerir os riscos da organização	Não atende
Estabelecer a estratégia da organização	Não atende
Promover a gestão estratégica	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Constatou-se que tais orientações e apontamentos para governança não vêm sendo executados pelo gestor, no qual reporta falta de estrutura suficiente para a gestão desse processo de aquisição de pública. Ainda sobre isso, quando questionado sobre a atual estrutura do processo de aquisições públicas da Prefeitura, quais os pontos não são passíveis de serem modificados por serem considerados importantes no processo, e quais os pontos são passíveis de modificação para melhorias, o Controlador explanou a seguinte resposta:

São passíveis de modificação a unidade requisitante quando da elaboração do termo de referência/projeto básico e setor de pesquisas mercadológicas. (R. CONTROLADOR GERAL)

Para o TCU (2021) a governança nas aquisições públicas aborda a existência de plano de contratações e a definição dos processos de trabalho para as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos. Sobre o assunto, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), que incorporou boas práticas de governança em seus dispositivos, transferiu, em seu art. 11, parágrafo único, à alta administração do órgão ou entidade, a responsabilidade por promover a governança das contratações e implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, a exemplo de gestão de riscos e controles internos.

Quanto a estabelecer estratégia da organização, as prioridades e valores são incorporados nos processos regulamentares das aquisições públicas da seguinte forma:

Há orientação e diretrizes vindas das chefias (alta administração) que, por sua vez, procuram atender aos programas e metas do PPA e plano de governo. (R. CONTROLADOR GERAL)

Considerando que a Governança implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção, o Controlador julga que a instituição não possui Governança nas aquisições públicas.

4.1.9. Planos

De acordo com o TCU, o mecanismo Planos é formado por três práticas: Gerir os riscos da organização; estabelecer estratégia da organização e promover a gestão estratégica (BRASIL, 2020). Abaixo apresenta-se um quadro comparativo entre a teoria e a atual situação da Prefeitura:

Quadro 16 - Práticas e questões do mecanismo - Planos

Práticas e questões do mecanismo Planos do Levantamento de Governança Pública do TCU	Avaliação da Prefeitura de Upanema
Gerir os riscos da organização	Não atende
Estabelecer a estratégia da organização	Não atende
Promover a gestão estratégica	Não atende

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com base nos dados levantados a organização não executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano (Plano Anual de Contratações- PAC), não executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas. Um dos motivos alegados para o fato foi o pouco capital humano e financeiro. Além de planejar é necessário garantir publicidade. A estratégia de gestão das aquisições deve ser definida em harmonia com os instrumentos que derivam dos processos de planejamento organizacional, especialmente, com o plano estratégico da organização. A falta desses instrumentos dificulta o alinhamento desejado e o estabelecimento de diretrizes para a gestão das aquisições (TCU, 2013).

O planejamento estratégico possibilita à organização traçar planos e metas com vistas ao alcance dos seus objetivos. Normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema. Acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios. Divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado.

4.1.10. Resultados

Um dos aspectos da governança pública que envolve atividades básicas realizadas pelos seus responsáveis é monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação, e esses insumos podem ser transformados em conhecimento organizacional. Neste aspecto os resultados, com base na perspectiva do controlador, foram eficientes, mas não eficazes, a interferência nesses resultados pode ser proveniente de outras falhas apontadas nos demais aspectos relacionados a governança nas aquisições públicas.

No que se refere à eficácia das aquisições públicas do órgão têm sido eficazes e eficientes, apenas eficazes ou apenas eficientes:

No geral, têm sido eficazes e eficientes, porém, uma ou outra ainda não atingiram esse patamar, necessitando de correções. (R. CONTROLADOR GERAL)

Quanto às ações para otimização dos resultados pretendidos:

Como a instituição age para otimizar os resultados pretendidos. (R. CONTROLADOR GERAL).

O processo de monitoramento dos resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, torna-se prejudicado na Prefeitura em função dos seguintes achados: inicialmente, não há planejamento nas aquisições públicas a ser cumprido, ou seja, não há como avaliar precisamente se algo foi cumprido se este não foi devidamente planejado. Também não existe um modelo de Governanças nas aquisições, que direcione a atuação dos servidores durante a execução e sirva como base para a controladoria elaborar seus pareceres.

4.2. DAS DISCUSSÕES

Quanto à análise dos dados à luz da teoria ora apresentada, no tocante ao mecanismo de **Liderança**, torna-se necessário a definição de diretrizes para preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas, de modo a equilibrar, quando aplicável, o desenvolvimento das habilidades dos membros atuais ou a substituição deles por novos membros. (BRASIL, 2020). Sobre a ausência de corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, a alta administração é orientada a manter Comitês Internos de Governança, para auxiliar na tomada de decisões (TCU, 2021).

Essa fragilidade na liderança por parte da Prefeitura denota uma fragilidade na governança, uma vez que segundo compilação realizada pela IFAC (2013), o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors – IIA, a boa governança no setor público promove o desenvolvimento contínuo da liderança.

Líderes são responsáveis por realizar o processo de determinar a estratégia necessária para uma boa governança, sendo crucial a formulação de uma estratégia que se comunica e se estende com outras unidades organizacionais de modo a transformar os objetivos estratégicos em indicadores e metas para as áreas responsáveis pela sua execução. É essencial para se alcançar uma boa estratégia monitorar e avaliar a sua implementação que deve ser executada pela liderança da organização (BRASIL, 2020).

Dentro dos mecanismos de **Estratégia** encontra-se o gerenciamento de riscos, e com base nas informações levantadas a Prefeitura não possui um plano de gerenciamento de riscos. No tocante a isso Arruda, Madruga e Freitas Júnior (2008) estabelecem que para que a governança seja efetiva, é necessário um sistema de controladoria que identifique, avalie e controle os riscos da gestão. Uma melhoria no gerenciamento de riscos foi percebida no âmbito Nacional, que se deu em especial aos novos requisitos normativos e esforços orientativos no tema, que abordam diversos aspectos dessa prática a serem observados pelas organizações públicas da administração federal direta e indireta; e os manuais publicados no repositório de conhecimento da Controladoria Geral da União sobre gestão de riscos e integridade (TCU, 2021).

Torna-se importante investir em novos requisitos normativos e esforços orientativos sobre gestão de riscos e integridade, que contenham diversos aspectos dessa prática a serem observados pela organização, haja vista que aumentar o número de normativos internos e melhorar a qualidade dos mesmos, inclusive valendo-se do conhecimento adquirido com as próprias experiências, poderia contribuir com a melhoria no gerenciamento de risco dos processos.

Poucos mecanismos de governança relacionados ao **Controle** foram aplicados na Prefeitura, o que compromete a capacidade da organização em manter a execução das atividades de aquisição em acordo com a legislação, com as políticas estabelecidas pela própria organização e com as metas a serem atingidas.

O **controle** da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções a fazer (TCU, 2021). O próprio Referencial Básico de Governança

do TCU é referenciado com base no conhecimento obtido pelos diagnósticos realizados (Aprendizagem Organizacional), na revisão de literatura no tema e em pesquisas recentes publicadas por organismos multilaterais (BRASIL, 2020). Obter **Informação e Conhecimento** de suas realidades e de outras instituições, contribui para o aperfeiçoamento dos mecanismos internos de governança pública no desafio para atingir o interesse público. A aprendizagem organizacional nas aquisições públicas é fundamental para que a organização potencialize seu poder de compra, proporcionando melhor gestão e supervisão de fornecedores, reduzindo custos, e desenvolvendo uma estratégia consciente de contratação pública (TCU, 2021). A aprendizagem organizacional contribui também para sanar os principais motivos elencados como dificuldade para aplicar as normas de Governança nos processos de aquisição pública: a capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal. Com a aprendizagem organizacional os servidores podem ser melhor capacitados. Quando a aprendizagem organizacional e insuficiência de recursos servidores capacitados podem ter o desempenho na atividade de suas funções otimizados. Tal ação envolve, além do mecanismo de informações e conhecimento, o mecanismo pessoas.

O mecanismo **Pessoas** nas aquisições versa acerca dos valores fundamentais e dos padrões de comportamento a serem seguidos pelas equipes que atuam no processo de contratação, o indicador avalia se a organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratação.

Definir modelo de gestão é fator basilar para o envolvimento de cada uma das funções (ou subsistemas) de gestão de pessoas na consecução dos objetivos da área e da própria estratégia organizacional. E monitorar a gestão de pessoas é fundamental para que se ofereça transparência sobre a real situação de seu desempenho e também de seus gestores e colaboradores, com base não em análises subjetivas por parte de membros da alta administração, mas baseado em critérios objetivos.

As deficiências apontadas podem se refletir em baixa qualidade dos trabalhos desempenhados e em insegurança e desmotivação das equipes envolvidas que versa acerca dos valores fundamentais e dos padrões de comportamento a serem seguidos pelas equipes que atuam no processo de contratações; com base nos achados o atual cenário da Prefeitura demonstra que esta possui poucos mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações.

A falta de colaboradores preparados para assumir os desafios de gestão críticos da organização coloca em risco as entregas que as organizações devem gerar para a sociedade ou mesmo que essas entregas possuam qualidade abaixo da aceitável. Para a comprovação se as

entregas a sociedade estão satisfatórias e/ou aceitáveis a prefeitura poderia valer-se de pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos, mas nos dados levantados constatou-se que essa prática não é executada, tornando-se necessário a implementação de tal ação nos processos da Prefeitura de Upanema.

O mecanismo de **estratégia** abarca todos os demais normativos e ações relacionados aos mecanismos apresentados até aqui. Estão intimamente ligados ao mecanismo de controle, para que as estratégias sejam executadas é necessário haver avaliação e tratamento dos riscos, desse modo é conveniente o estabelecimento de controles (BRASIL, 2014), consequência esperada da debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção.

Segundo as diretrizes da governança pública deliberadas pelo TCU cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade, que beneficiam diretamente a credibilidade e a legitimidade da atuação organizacional. Aplicando tal orientação a esfera municipal tem-se que a responsabilidade de estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade são atribuições da Controladoria Geral do Município.

Em suma, os conceitos dialogam entre si, a **liderança**, por exemplo, é responsável por promover uma cultura de ética e integridade das **pessoas**, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado. Da mesma maneira, as fragilidades nos processos comprometem os **resultados**, necessitando de ações eficazes de **estratégia** e **controle**, que podem ser melhores desempenhadas com bons **planos, conhecimento e informações**. Daí enxergasse que para a melhoria da governança nos processos de aquisições públicas é necessário estruturar a prefeitura com todos os eixos relacionados a governança funcionando plenamente, e que a aprendizagem organizacional pode contribuir com a criação dos mecanismos de governança que ainda são inexistentes na prefeitura ou estão em fase inicial de implementação. A governança nas aquisições públicas pode contribuir para evitar ou reduzir processos de planejamento inadequados, projetos malsucedidos e/ou contratações que não alcançam seus objetivos, implicando prejuízos, perdas de qualidade e ineficiências.

5 RECOMENDAÇÕES

Este trabalho apresentou evidências, verificadas na literatura, de que a aprendizagem organizacional pode fortalecer a governança no processo de aquisições públicas. Neste tópico serão apresentadas as propostas para melhoria na aprendizagem organizacional e na governança dos processos, com base na fundamentação teórica e nos dados da pesquisa levantada.

5.1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base no questionário aplicado com o Controlador Geral do Município constatou-se algumas fragilidades com relação a governança nas aquisições públicas. Com essas informações é possível perceber que, considerando os resultados encontrados, há que se listar alternativas aceitas para fortalecer a governança nas aquisições públicas. Algumas situações-problema, bem como, algumas propostas foram reunidas tendo em vista a ligação existente entre elas. A seguir é apresentado quadro com proposições de melhorias para o processo de aprendizagem dentro da instituição:

Quadro 17 – Proposições de melhorias

Situação-problema	Proposta	Como fazer
Os servidores da instituição não sabem com clareza suas atribuições e responsabilidades.	Melhorar a gestão de pessoas.	Criar a atribuição de cargo descrevendo cada função, as atribuições e responsabilidades. Fazer reuniões agrupadas por cargos para explanar e debater entre os servidores, de forma que estes obtenham clareza suas atribuições e responsabilidades.
Os servidores não possuem conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição.	Fortalecer a cultura organizacional.	Fazer um diagnóstico para levantar as características da Cultura Organizacional e repassá-la aos servidores através de treinamentos.
Normativos internos que contenham a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades.	Criação de normativos internos, cuja essência seja as Leis, princípios e regras aplicadas às aquisições públicas, mas adaptados à realidade da Prefeitura quanto à: fluxo dos	Criação dos normativos necessários à melhoria da governança. (Os normativos são explicados mais adiante)

	processos, trâmites, servidores envolvidos, funções de cada um no processo.	
Capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal.	Identificar quais são as ocupações críticas da instituição; elaborar e adotar plano de sucessão para as ocupações críticas com a identificação de perfis profissionais recomendados.	Executar ações educacionais para o desenvolvimento das lideranças e formação de sucessores qualificados visando a melhoria do desempenho atual e as necessidades futuras da organização. Disponibilizar e utilizar banco de talentos ou de competências para aumentar a retenção de colaboradores e gestores; realizar entrevistas para os novos servidores e para servidores, para identificar o perfil profissional e as pretensões para destinar os servidores para as funções que mais se adequem.
Ausência de rotatividade nos cargos.	Realizar a rotatividade dos cargos para contribuir com a redução de riscos de conluio entre servidores e entre servidores e agentes externos.	Criar juntamente com a descrição dos cargos os prazos e condições de rotatividade nos cargos, com suas respectivas justificativas de rotatividade e condições (observando carga horária, qualificação, e remuneração, para que os direitos adquiridos pelos funcionários não sejam feridos no momento da transição de cargos).
Ausência de troca de conhecimento vinda da rotatividade dos cargos e ausência de prestação de contas/relatórios quando há mudança de cargos	Solicitar dos servidores a entrega de relatórios, que constem as principais informações adquiridas durante a execução do cargo.	No momento da transição de cargos, os funcionários envolvidos deverão entregar relatórios, portfólios ou qualquer outro documento que constem as principais informações adquiridas sobre os processos que são necessários à sua boa realização ou ainda, úteis para melhorias.
Ausência do uso de conhecimento nos treinamentos/capacitações oriundos de experiências da própria Prefeitura.	Realizar treinamentos e cursos internos, valendo-se do conhecimento adquirido em experiências próprias.	Com a Escola de Governo e da implantação da ferramenta “histórico de processos licitatórios”, os materiais produzidos pelos facilitadores da Escola observarão as informações contidas nas

		respostas desta ferramenta, bem como as informações levantadas nos relatórios de transição de cargos.
Pouco planejamento nas aquisições públicas	Elaborar o Plano de Contratações da instituição que define o planejamento das contratações e prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para o exercício subsequente; estabelecer no plano objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações além de papéis e responsabilidades; divulgar o plano de modo adequado, incluindo o site oficial da organização na internet.	Quando do planejamento dos processos licitatórios, os servidores responsáveis consultarão as informações que foram preenchidas pelos participantes, bem como os gráficos com a consolidação das respostas e utilizará as informações ali contidas para a tomada de decisão dos novos processos, sempre se baseando no que foi aprendido nos processos licitatórios passados, e confrontando as informações com a legislação vigente do período. Estabelecer o plano anual de contratações, dá publicidade da elaboração desse plano para que a população participe, inclusive com sugestões.
Não há aplicação do gerenciamento de riscos da instituição.	É necessário gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de contratações. Inclui gerir os riscos de cada contratação identificando estes no momento do planejamento da contratação e também os riscos dos processos, projetos de trabalho de contratações.	Identificar, analisar, avaliar, tratar e definir ações para os riscos da área de contratações da instituição. Implementar a gestão de riscos dos processos, projetos e atividades da Divisão de Compras; capacitar os gestores da área de contratações em gestão de riscos.
Fragilidade na auditoria interna.	Plano Anual de Auditoria Interna.	Promover o acompanhamento sistemático das recomendações da atividade de auditoria interna e garantir que sejam adotadas as providências necessárias; estabelecer que os processos de governança da organização sejam avaliados pela auditoria interna; Incluir, como competência da auditoria interna, a avaliação dos processos de controle relacionados ao risco de fraude

		e corrupção; avaliar o nível de integridade e a promoção de ética dentro da organização; desenvolver métrica com indicadores e metas para avaliação do desempenho da atividade de auditoria interna por um grupo que inclua a alta administração e o conselho superior; criar padrões mais precisos para as amostras dos pareceres que serão submetidos à emissão de pareceres, bem como a inclusão de todas as modalidades nessa amostra.
Estabelecimento do modelo de responsabilização da instituição.	Plano de Integridade (O plano tem por objetivo estruturar, de forma coordenada, a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção).	Instituir o Código de Conduta da Alta Administração e do Conselho Superior que estabeleça o comprometimento destes com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei; elaboração de um código de ética e conduta próprio da instituição, com objetivo de evitar deturpações; rever, atualizar e divulgar os códigos de ética e de conduta no que tange à aplicação desses a todos os envolvidos na instituição; realizar planejamento de eventos e/ou cursos de promoção da ética e integridade na instituição.
Foram observadas poucas práticas relacionadas à governança	Realizar anualmente a auto avaliação com base no questionário de Governança Pública disponibilizado pelo TCU.	Quando o TCU liberar o questionário anual auto avaliativo para os órgãos federais, a prefeitura deve adaptá-lo à sua realidade, preenchendo e identificando a situação da governança no órgão.
Deficiência na segregação de funções, ausência de comitê para auxiliar a liderança na tomada de decisões.	Definição de diretrizes e Critérios para segregação de Funções, inclusive na tomada de decisão.	Definir atribuições e competências em regimento para que ocorra segregação de função na instituição; identificar as decisões consideradas críticas na instituição.
Ausência de Gestão o desempenho da alta administração,	É necessário que os líderes sejam responsabilizados pelo desempenho. Evita ainda que a	Definir diretrizes específicas para a avaliação de desempenho desses membros, bem como

	tomada de decisão acerca da manutenção ou destituição dos atuais líderes seja desprovida de evidências.	indicadores e metas de desempenho; prover um sistema de avaliação de desempenho para os membros da alta.
Criar modelo de Governança.	Melhorar a governança criando o seu próprio modelo de governança.	Utilizar o modelo disponibilizado e mais atualizado pelo TCU no Referencial básico de governança publicado no ano de 2020 para criar o modelo da instituição.
Contratação e gestão com base em desempenho,	Vincula ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis	Introduzir nos contratos que admitem, cláusulas que definam padrões de desempenho mensuráveis para os resultados exigidos. Criar uma pesquisa de satisfação com a população e utilizar os resultados como parâmetro de qualidade e eficácia. Caso a avaliação apresente resultados negativos, será apresentada aos fornecedores e exigir que as devidas melhorias sejam cumpridas.
Parâmetros de avaliação para a emissão dos pareceres da controladoria	Criar um modelo de como o processo de aquisição pública deve ser, em cada modalidade.	Usar o próprio modelo de processo de aquisição pública, de acordo com cada modalidade, para ser usado como parâmetro de avaliação no momento da emissão do parecer jurídico.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As ideias são apresentadas em formato de e-Book no apêndice B deste trabalho, visando torná-lo mais compreensível e aplicável por parte da Prefeitura.

5.2. CRIAÇÃO DA FERRAMENTA “HISTÓRICO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS”

Considerando que, com base na pesquisa, constatou-se a ausência de experiência e conhecimento suficientes para a definição da sua própria estrutura do processo de aquisições públicas. Com base na análise de amostra de pareceres da controladoria alguns erros se repetem, e que tais erros não são transformado em conhecimento para procedimentos futuros, sugere-se a criação de uma ferramenta, como um diário, um histórico de cada licitação, onde, ao final de

cada processo de aquisição pública os funcionários envolvidos respondem um pequeno questionário para registrar os pontos mais importantes que aconteceram no processo (o que pode ser mantido, o que deu mais trabalho, o que pode ser melhorado), então, quando a Prefeitura for realizar outro processo com o mesmo objeto de contratação, será possível consultar esse histórico e, por exemplo, optar pela melhor modalidade, pelo melhor critério de julgamento, a melhor forma de execução, entre outros.

Para isso sugere-se a criação de um questionário, no Google Formulários (acesso gratuito em qualquer conta gratuita do Google), para que ao final de cada procedimento licitatório, os participantes, incluindo o controlador, devem responder ao questionário, que deverá conter as seguintes perguntas:

- 1- Você acha que essa foi a melhor modalidade para esta licitação? Qual outra modalidade você sugeria?
- 2- Qual os pontos positivos desse processo licitatório?
- 3- O que não pode ser repetido nos próximos processos com esse mesmo objeto?

O link do formulário será enviado a todos os servidores que foram envolvidos no processo, incluindo o Controlador Geral, que após a emissão do parecer também responderá ao questionário. No momento da abertura de novo processo licitatório, os servidores responsáveis consultarão as informações que foram preenchidas pelos participantes, bem como os gráficos com a consolidação das respostas e utilizará as informações ali contidas para a tomada de decisão dos novos processos, sempre se baseando no que foi aprendido nos processos licitatórios passados, e confrontando as informações com a legislação vigente do período. A Prefeitura também poderá contar com a Escola de Governo Municipal, para gerenciamento dessas informações levantadas e sua implementação em prática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria é responsável pela análise dos processos de aquisições públicas, emitindo pareceres quanto à sua consistência ou inconsistência, é possível que a controladoria identifique inconsistência nesses processos, o que será atestado em seu parecer. Esse mecanismo de controle constitui uma das bases da Governança nas aquisições Públicas (Brasil, 2015), que deve ser alinhado aos demais mecanismos com o objetivo de **avaliar, direcionar e monitorar** a atuação da gestão das aquisições. A controladoria pode valer-se do conhecimento adquirido com as inconsistências encontradas, e produzir aprendizagem organizacional no processo.

A literatura aponta que a governança requer estruturas e processos que assegurem a prestação de contas, o gerenciamento de riscos, a correta aplicação de recursos, além de avaliação e de consultoria, e que há uma importante vinculação entre governança e controle. Essa relação pode ser depreendida por meio da referência a ações e decisões públicas e a valores constitucionais. Uma das definições adotadas pelo Banco Mundial (1992) para governança consiste no exercício de autoridade, de controle, de gestão e de poder de governo.

Levando-se em consideração que esta pesquisa buscou desenvolver um estudo sobre governança e aprendizagem organizacional, ressalta-se que o objetivo geral foi alinhar o uso da aprendizagem organizacional para fortalecer a governança nos processos de aquisição pública. Para se alcançar o objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos, a saber: Identificar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema/RN; Avaliar se os pareceres contidos nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem organizacional; Averiguar o atual cenário da Prefeitura Municipal de Upanema quanto aos aspectos de cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações e aprendizagem organizacional. E propor uma ferramenta para levantamento e armazenamento de informações relacionadas aos processos de aquisições públicas para gerenciamento dessas informações e aplicação prática, para fortalecer a Governança nos processos de aquisições públicas municipais.

Visando o alcance destes objetivos específicos foi oportuno transitar, neste trabalho, por alguns marcos necessários da literatura e legislação: apresentar as origens e os conceitos da governança, os princípios da governança pública, a legislação de governança na administração pública brasileira, o manual de governança nas aquisições públicas, como a controladoria está ligada a essa governança e, reflexões acerca de como a aprendizagem organizacional pode

melhorar a governança nas aquisições públicas.

No que se refere ao objetivo específico de “Identificar se os aspectos relacionados aos princípios de Governança pública são adotados nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema/RN” foi possível vislumbrar que poucos aspectos foram adotados nos mecanismos de Liderança, Controle, Pessoas, Conhecimento e Informações. Nos demais mecanismos (Estratégia, Resultados, Processos e Planos) não foram identificados aspectos de governança, e com base na percepção do Controlador a maior dificuldade em aplicar as normas de Governança nos processos de aquisições públicas é a capacitação deficiente dos servidores e insuficiência de recursos de pessoal.

Para o segundo objetivo específico de “Avaliar se os pareceres contidos nos processos de aquisições da Prefeitura de Upanema e as experiências anteriores contribuem com a aprendizagem organizacional”, foi verificado que no momento da pesquisa as informações contidas nos pareceres não são geridas para tornarem conhecimento, não estão servindo de base informacional para planejamento de licitações futuras e não são usadas como conhecimento para treinamentos internos.

E, para o último objetivo específico, que visa averiguar o atual cenário da Prefeitura Municipal de Upanema quanto aos aspectos de cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações, e aprendizagem organizacional foi verificado que os servidores não possuem conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição, na estrutura organizacional ainda não existe rotatividade dos cargos e em alguns momentos do processo a segregação de funções é falha. Quanto ao compartilhamento das informações, a Prefeitura mantém um site, portal da transparência e redes sociais para manter ações de transparência com a população, mas no que se refere ao compartilhamento de informação entre os servidores, a Prefeitura não realiza capacitações internas e não transforma suas experiências em conhecimento organizacional.

Destaca-se ainda algumas limitações da pesquisa: Um dos fatores limitantes diz respeito à generalização dos resultados, isso porque os resultados encontrados no estudo de caso se aplicam única e exclusivamente ao caso, não sendo possível estender suas conclusões às organizações similares, mas é possível outro tipo de generalização, a analítica. Nesse caso é possível concluir, em um estudo de caso, que os achados são aplicáveis àquele contexto, o que permite a comparação e replicação do estudo em contextos diferentes; outra limitação diz respeito a quantidade de pareceres emitidos nos processos de aquisição pública, que representam uma pequena fração do todo, inclusive, os demais procedimentos licitatórios, tais como Dispensa de Licitação e Inexigibilidade não são processos que recebem pareceres da

controladoria, o que dificulta ainda mais a extração de informações e aprendizagem nesses processos.

Como pesquisas futuras este trabalho abre caminhos para uma abordagem mais aprofundada, onde pode ser consultado também a percepção de todos os envolvidos no processo de aquisição pública, ou ainda uma pesquisa sobre outro olhar, a visão dos órgãos fiscalizadores sobre a governança nas aquisições públicas. Outra possibilidade é realizar pesquisa para apurar os índices de governança na Prefeitura.

Como resultado das sugestões apresentadas no processo espera-se que a Prefeitura passe a utilizar o conhecimento que ela mesma cria durante a emissão de pareceres da controladoria sobre os processos e com as experiências vivenciada em cada aquisição pública, de forma que os erros não se repitam e a governança no processo seja fortalecida, o que culmina em diversas melhorias, incluindo: mais segurança para a própria gestão quanto a execução dos processos, menos dificuldade no momento da análise dos processos para a emissão de pareceres, já que parte dos erros que aconteceriam no futuro podem ser sanados no momento do planejamento da aquisição pública com base no seu conhecimento de experiências passadas.

Por fim destacamos a importância da aprendizagem organizacional nas aquisições públicas, esta serve para que o ente conheça e aprenda com seus erros, e que esses erros transformem-se em conhecimento para equipe e fortaleça a governança no processo. Como próprio nome sugere "Aprendizagem Organizacional" é um trabalho coletivo, cada um faz sua parte, todos são igualmente importantes e podem contribuir com ideias e experiências, mas é algo que começa de cima para baixo, a liderança exerce uma importante função ao propiciar condições de transferência de conhecimento, garantido estruturas flexíveis, garantido que todas as ideias serão ouvidas e debatidas e que, no final, será optado pela melhor escolha.

A organização em si é dotada de conhecimento, basta organizá-lo, registrá-lo, usar suas próprias experiências e fortalecer esse processo de aprendizagem. Aprendizagem Organizacional é algo que o setor público precisa implementar, e como observado com os dados levantados e as sugestões fornecidas não é nada caro ou difícil demais que não consiga ser inserido na prática. Basta entender a importância, conhecer sua própria realidade e dar o primeiro passo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, ?. A. F. Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, n. Ed. Especial, p. 11-29, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11>.

ARAÚJO, Aneide Oliveira; OLIVEIRA, Marcelle Colares. *Tipos de pesquisa*. São Paulo, 1997.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978. Disponível em: [https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=697693](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=697693)

ARRUDA, G.S.; MADRUGA, S.R.; FREITAS JR., N.I. A Governança Corporativa e a Teoria da Agência em Consonância com a Controladoria. *Revista de Administração da UFSM*, v. 1, n.1, p. 71-84, jan./abr., 2008. BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

Araújo, V. C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: Enap, 2002. (Texto para discussão, 45)

AUCOIN, Peter. *The New Public Management: Canada In: Comparative Perspective* Montreal: Institute for Research on Public Policy. 1995

AZEVEDO, T. K. G. N. **Investigação das características das controladorias no setor público: um estudo nas prefeituras pernambucanas**. 2016. 212f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Controladoria, Recife-PE, 2016, Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popUp=true&id_trabalho=4520695. Acesso em: 10 Mai. 2021.

BAETA, O. V.; Pereira, J. R.; Mucci, C. B. M. R. Contributions of communicative of rationality for the brazilian public governance. **Business and Management Review**, v. 4, n. 5, p. 761-769, 2015

BAIMAN, S. (1990). Agency Research in Managerial Accounting: A Second Look. *Accounting, Organizational and Society*, 15(4), pp. 341-371. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/036136829090023N>. Acesso em: 20 Set. 2021.

BARRETT, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. In: Australian National Audit Office – **ANAO**, 2003. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3241/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf. Acesso em: 21 Out. 2021.

BATISTA, E. M. **Governança no setor público: uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2016. 128f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22297>. Acesso em: 20 Out. 2021.

BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O.; PACHECO, F. F.; TERRA, J. C. C. Gestão do Conhecimento na Administração Pública. Brasília: Ipea, **Texto para Discussão** no 1095, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/892>. Acesso em: 25 Nov. 2021.

BERTOLIN, R. V.; ZWICK, El.; BRITO, M. J. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 493-513, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200010>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200010>. Acesso em: 07 Mai. 2021.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. 2011, v. 19, n. 39, pp. 103-114. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>. Acesso em: 25 Mar. 2021.

Bispo, Marcelo de Souza. Aprendizagem organizacional baseada no conceito de prática: contribuições de Silvia Gherardi. RAM. Revista de Administração Mackenzie [online]. 2013, v. 14, n. 6 [Acessado 11 Dezembro 2021] , pp. 132-161. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-69712013000600007>>. Epub 04 Fev 2014. ISSN 1678-6971. <https://doi.org/10.1590/S1678-69712013000600007>.

BISPO, M. S. Aprendizagem organizacional baseada no conceito de prática: contribuições de Silvia Gherardi. RAM. **Revista de Administração Mackenzie [online]**. 2013, v. 14, n. 6 [Acessado 11 Dezembro 2021] , pp. 132-161. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-69712013000600007>. Acesso em: 27 Jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. p.44. Governança. 2.Prestação de contas. 3.Transparência. I. Título. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 27 Jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Glossário de termos do controle**, 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf. Acesso em: 01 Out. 2013

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38, 1998.

BOGONI, N. M. et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de**

Administração Pública, v. 44, n. 1, p. 119-142, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000100006>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000100006>. Acesso em: 25 Mar. 2021.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n.2, p. 217-228, jun. 2005.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International review of administrative sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar, nº 101, 4 de maio 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. LRF- Lei da Responsabilidade Fiscal, Brasília, p. 4, 2000. Disponível em: <https://www.tecnocntas.com/uploads/legislacao/LeiDeResponsabilidadeFiscal.pdf>. Acesso em: 24 Mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública**, 2013b. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.893449047/instrumento_ciclo_22mar.pdf. Acesso em: 28 Abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa nacional de gestão pública e desburocratização - GesPública**, 2010. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.893449047/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf. Acesso em: 21 Mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Glossário de termos do controle**, 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf. Acesso em: 20 Mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em:

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302020000300370&tlng=pt. Acesso em: 13 Mai. 2021.

CAMERON, W. Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 4, p. 59-67, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x>. Acesso em: 25 Mar. 2021.

CARVALHO, F. J. D.; FIGUEIREDO, B. O.; REGO, S. M. O. A produção científica nacional sobre Aprendizagem Organizacional no setor público. **Revista Brasileira De Pesquisa Em Administração**, v. 3, n. 1, p. 11-20, 2017. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBPA/article/view/4825>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CHOO, C. W. A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Tradução Eliana Rocha.- São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **A white paper. Bruxelas**, 2001. Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf. Acesso em: 23 jun. 2017.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE How the Commission was formed. Disponível em: www.scribd.com/doc/186757/-The-Commission-on-GlobalGovernance-CGG, 2003. Acesso em : 23 Jun. 2021.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008. Disponível em: <http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/150>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

COSTA, F. C. **A governança e a gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará: caminhos para uma reestruturação**. 2017. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10295>. Acesso em: 11 dez. 2021.

CUNHA, M. P. Liderando para o futuro: os ciclos de aprendizagem e desaprendizagem organizacional. **Comportamento Organizacional e Gestão**, v. 5, n. 2, p. 267-287, 1999.

DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. **Working knowledge. How organizations manage what the know**. Boston: Harvard Business School Press, 1998

DA GESTÃO (CCMD), C. C. para o D. Canadá: organizações de aprendizagem no setor público. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 52, n. 3, p. p. 100-121, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v52i3.311. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/311>. Acesso em: 2 jun. 2021.

DE SANTANA PINHO, R. C.; BRASIL, M. F. T. Implantação do sistema de governança na Universidade Federal do Ceará na percepção dos gestores. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 1, p. 194-235, 2021. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.646>.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Social policy and development in Latin America: the long view. **Social Policy & Administration**, n. 43, p. 328-346, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x>. Acesso em: 25 Mar. 2021

FONSECA, A. R.; JORGE, S.; NASCIMENTO, C. The role of internal auditing in promoting accountability in Higher Education Institutions. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n.

2, p. 243-265, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190267>. Acesso em: 15 Mar. 2021.

GARVIN, D. **Building a learning organization**. Harvard Business Review, p.78-91, Jul-Aug. 1993.

GARVIN, David et al. **Aprender a aprender**. HSM Management, São Paulo, n. 9, p.58-64, 1998.

GEIGER, Daniel. Revisiting the concept of practice: toward an argumentative understanding of practising. *Management Learning*, v. 40, n. 2, p. 129-144, 2009.

GERGEN, Kenneth J. The social constructionist movement in modern psychology. *American psychologist*, v. 40, n. 3, p. 266-275, 1985.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. **Governance principles for protected areas in the 21st century**, CA, 2003. Disponível em: http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf. Acesso em: 21 Mar. 2021.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. **In: Institute on Governance**, ago. 2003. (Policy Brief n. 15) Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>. Acesso em: 17 Abr. 2021.

GODOI, H. et al. Óbices da governança pública e sua influência sobre a atenção à saúde bucal no Estado de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública [online]**. v. 36, n. 11, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00184719>. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00184719>. Acesso em: 23 Ago. 2021.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**, BRASIL, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 21 Mar. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. **In: International public sector study** n. 13. 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 19 Mar. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. **International framework: good governance in the public sector**. 2013

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. – São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108p. ISBN 978-85-99645-38-31. Governança Corporativa - código. I.

Título. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf. Acesso em: 02 Set. 2021.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, (1976). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 23 Out. 2021.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO, P. Governance matters. **Available at SSRN 188568**, 1999. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=188568>. Acesso em: 23 Out. 2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 Abr. 2020.

KOOIMAN, J. **GOVERNING AS GOVERNANCE**. Londres: Sage Publications, 2006.

LAURENCE E. et al. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.10, n. 2, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269>. Acesso em: 30 Nov. 2021.

LAVRAKAS, Paul J. **Encyclopedia of survey research methods**. Sage publications, 2008.

LÖFFLER, E. Governance—die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung und Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. **Governança em Ação - volume 5 - 1º edição**. Publix Editora, 2014.

LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, F. F. Uso da teoria da agência em pesquisas de contabilidade gerencial: premissas, limitações e formulações alternativas aos seus pressupostos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 10, n.2, p. 153–171, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/1076-898X.5.4.379>. Acesso em: 23 Set. 2021.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004. Anais... Madrid, 2004.

MASSEY, A.; JOHNSTON-MILLER, K. Governance: public governance to social innovation? **Policy & Politics**, v. 44, n. 4, p. 663-675, out. 2016

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 11 jun. 2021.

MELO, D. V. **GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS: Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior**. 2017. 91f. Dissertação (Mestrado em ciências contábeis) -

Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Ciências Contábeis, Uberlândia-MG, 2017. Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5264265. Acesso em: 25 Mar. 2021.

MOTA, J.S. Utilização do google forms na pesquisa acadêmica. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 6, n.12, p.372-380, 2019. Disponível em:
<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1106>. Acesso em: 01 Dez. 2021.

NASCIMENTO, M. F.; SILVA, H. T. Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais: The case of the restructuring promoted at the Secretariat of Social Development of Minas Gerais in 2019. **Revista Do Serviço Público**, n. 71, p. 264-283, 2019. DOI:
<https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4348>

NICOLINI, A. M. **Aprender a Governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado**. 2007. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2007.

OLIVEIRA, D. F. **Proposta para implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió**. 2017. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió -AL, 2017. Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5386491. Acesso em: 18 Abr. 2021.

OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD principles of corporate governance**. 2004.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018

PETER, M. DA G. A., & MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**, 2a. Ed.. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2014.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. **In: LEVI-FAUR, D. Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PUGLIESE, Yuri Pugliese. COMPLIANCE E ACCOUNTABILITY NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 282- Planejamento e Gestão, Vol, 2. Disponível em:
<https://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/covid-19-volume2.pdf>

PINHEIRO, D. R.; OLIVA, E. C. A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 31, n. 2, 2020. Disponível em:
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4933>

PINHO, J. G. S. **Controladoria governamental nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza**. 2017. 107f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza-CE, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6163681. Acesso em: 18 Abr. 2021.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2012. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf. Acesso em: 15 Mai. 2021.

RAELIN, Joseph A. The practice turn-away: forty years of spoon-feeding in management education. *Management Learning*, v. 40, n. 4, p. 401-410, 2009.

RENATO, M. G. D. A. T. C. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas** - 3ª edição. Grupo GEN, 2016.

Ribeiro Filho, W. F.; Valadares, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC*, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017

RIZZATTI, G.; FREIRE, P. S. Mecanismos de Governança da Aprendizagem Organizacional (GovA). **Revista E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial-ISSN-1983-1838**, v. 13, n. 1, p. 71-86, 2020. Disponível em: <https://etech.emnuvens.com.br/edicao01/article/view/1085>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 23 Ago. 2021.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? Governance: An International Journal of Policy, **Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 23-27, 2017. DOI: doi:10.1111/gove.12212. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12212>. Acesso em: 12 Abr. 2021.

ROSS, S. (1973) The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, 63, 134-139.

SANTOS, R. R. **Influência da Governança Pública na Eficiência da Alocação dos Recursos Públicos em Educação e Saúde**. 2017. 141f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186156>. Acesso em: 10 Mai. 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p.347-369, 2019. DOI: ISSN 1982-3134. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 25 Mar. 2021.

STRATI A., Organização e estética, Rio de Janeiro: Editora FGV (Fundação Getúlio Vargas), 2007. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/249816005_Strati_A_Organizacao_e_estetica_Rio_de_Janeiro_Editora_FGV_Fundacao_Getulio_Vargas_2007. Acesso em: 20 Out. 2021.

STREIT, R. E. e KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Brasília, DF. Anais. Brasília: EnANPAD, 2005

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACEDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008

TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 23596-23633, 2021. Disponível em:
<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/25994/20612>. 15 Jul. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: Uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI:
<https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 25 Mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planosinstitucionais/plano-estrategico.htm>. Acesso em: 20 Set. 2021.

United Nations Development Programme (UNDP). Basic facts about the United Nations. New York: Department of Public Information, 2004.

WEI, S. J. **Corruption and poor public governance**: costs, causes and reform proposals –Project Overview. The Brookings Institute, 2000.

World Bank. 1992. Governance and development. Washington, DC: The World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

WORLD BANK. **What is Governance?** 2008. Disponível em:
www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp. Acesso em: 17 Abr. 2021.

ZYMLER, B.; ALVES, F. S. M, **governança e estratégia de enfrentamento da covid-19 pelo ministério da saúde: diagnóstico da situação entre março e junho de 2020. – Planejamento e Gestão**, v 2, 2020. Disponível em:
<https://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/covid-19-volume2.pdf>. Acesso em: 30 Out. 2021.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

Caracterização do Respondente

Cargo/função:

Divisão/setor:

Tempo de atuação na Prefeitura:

Tempo no cargo atual:

Já atuou em outros cargos na área?

Caso sim, qual o cargo?

Já atuou em outros setores da Organização?

CULTURA ORGANIZACIONAL

1. Os servidores sabem com clareza suas atribuições e responsabilidades?
2. Os colaboradores possuem conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição?
3. Como as prioridades e valores são incorporados nos processos regulamentares das aquisições públicas?
4. É requerido dos colaboradores envolvidos nas aquisições integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos?
5. Quais as ações são realizadas na instituição para fortalecimento do comportamento íntegro e do compromisso com valores éticos?
6. A instituição responsabiliza os colaboradores que não apresentam integridade no comportamento e compromisso com valores éticos?

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

1. Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados?
2. A organização realiza o acompanhamento sistemático da legislação e da jurisprudência afeta às aquisições?

3. Quais os pontos da atual estrutura do processo de aquisições públicas da Prefeitura não são passíveis de serem modificados por serem considerados importantes no processo, e quais os pontos são passíveis de modificação para melhorias?
4. As aquisições públicas do órgão têm sido eficazes e eficientes, apenas eficazes ou apenas eficientes?
5. Quais respostas/reações da sociedade demonstram que estas aprovam o modo como a organização realiza os processos de aquisição pública?
6. As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de questionamento por órgãos fiscalizadores (ex. Ministério Público)?
7. As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de questionamento por opositores da gestão?
8. As aquisições públicas quanto ao seu objeto, vulto ou valores costumam ser motivo de questionamento pela sociedade?
9. O planejamento das aquisições Públicas segue o plano de governo da gestão?
10. Você acha necessário que existam normativos internos que definam a estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados?
11. Você acha que a instituição possui experiência e conhecimento suficientes para a definição da sua própria estrutura do processo de aquisições públicas?
12. Considerando que a Governança implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção, você julga que a instituição possui Governança nas aquisições públicas?
13. Você adotaria um manual de protocolo para a aprendizagem organizacional nas aquisições públicas?
14. Qual a maior dificuldade de aplicar as normas de Governança nos processos de aquisições públicas?
15. Os resultados almejados nas aquisições públicas envolvem aspectos além dos econômicos, tais como aspectos sociais, ambientais e de desenvolvimento sustentável?
16. Como a instituição age para otimizar os resultados pretendidos?

COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES

1. A instituição convoca a sociedade e os fornecedores a participar do processo de elaboração e planejamento das aquisições públicas?
2. A instituição garante transparência da fase interna das aquisições públicas?
3. A instituição dialoga com funcionários de diferentes setores antes das licitações?
4. A organização executa política de rotatividade na ocupação das funções mantidas na área de aquisições?
5. Quando da rotatividade de cargo, como os novos servidores são treinados?
6. Quando há mudança de cargo, os colaboradores antigos repassam relatórios, portfólios ou qualquer outro documento que constem as principais informações adquiridas sobre os processos que são necessários a sua boa realização ou ainda, úteis para melhorias?
7. A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições passadas da própria organização?
8. A organização toma decisões quanto às aquisições com base em informações das aquisições de outras organizações?
9. Você julga necessário que a instituição realize, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento com o pessoal envolvido no processo de aquisições públicas? Em caso positivo, são usados no material de estudo das capacitações ou treinamentos os próprios processos da Prefeitura?
10. Na sua opinião, quais as inconsistências mais encontradas nos processos de aquisições públicas da Prefeitura? Como evitar a repetição dessas inconsistências?
11. Como o conhecimento dessas inconsistências poderiam contribuir para o fortalecimento da Governança do processo?
12. O que a controladoria faz com as informações levantadas nos pareceres, esse conhecimento é transformado em aprendizagem organizacional?
13. A organização oferece suporte para novas ideias oriundas de seus colaboradores?
14. A organização fornece respostas favoráveis às iniciativas dos empregados?
15. A organização incentiva para que seus colaboradores recebam e compartilhem as informações oriundas do ambiente externo?
16. A organização incentiva para que seus colaboradores interajam com profissionais no ambiente externo?
17. A organização incentiva que seus funcionários se comuniquem?
18. A organização Proporciona um espaço para que seus funcionários se tornem abertos e colaborativos?
19. A organização incentiva para que haja equipes de trabalhos multifuncionais?
20. Quantas ações de disseminação, capacitação ou treinamento com os servidores envolvidos no processo de aquisições públicas foram realizadas durante este ano? quantos servidores foram capacitados?
21. Quais as tecnologias a Prefeitura usa para compartilhar conhecimento entre os funcionários? se não, quais os motivos para a não utilização de tecnologias?
22. Quais as tecnologias a Prefeitura usa para compartilhar informações com a sociedade? se não, quais os motivos para a não utilização de tecnologias?
23. Como a Prefeitura se mantém atualizada? Quais as principais fontes utilizadas para ficar por dentro das novidades no setor público?

LIDERANÇA

1. Como a instituição promove o desenvolvimento da capacidade de liderança e das relações individuais?
2. A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização?
3. Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições?
4. Se você fosse responsável por selecionar os ocupantes das funções-chave na área de aquisições públicas, como estes seriam selecionados e quais as características básicas que estes deveriam possuir?
5. Existe segregação de funções entre os colaboradores que atuam nas aquisições públicas?
6. Como a instituição fiscaliza a atuação dos colaboradores no tocando a integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos?
7. Você se sente familiarizado com o termo “Governança”?
8. A prefeitura promove a gestão estratégica na área de contratações?
9. A Prefeitura faz o monitoramento do desempenho da gestão?
10. A Prefeitura elabora o plano de monitoramento?

**APÊNDICE B – GUIA DE GOVERNANÇA E APRENDIZAGEM
ORGANIZACIONAL**

Guia de Governança e Aprendizagem Organizacional nas aquisições públicas

2021



**Maria Helena da Costa Silva
Fernando Porfírio Soares de Oliveira**

Guia da Aprendizagem
Organizacional nas
aquisições públicas
2021

Sumário

1	Apresentação
2	Aprendizagem Organizacional
4	Aquisições Públicas
5	Aprendizagem na prática
11	Caso Prático
12	Para implantação
14	Conclusão
15	Referências

Olá, seja bem-vindo!

Bem-vindo ao material

“Guia de Governança e Aprendizagem Organizacional nas aquisições públicas”.



**“Pra que temer o erro, se ele é a
melhor forma de aprendizagem? ”**

(Netão Ribeiro)



Essa frase resume a mensagem principal que tentaremos transmitir nesse material. Nossa proposta é que a organização aprenda com os seus próprios erros e deles tirem proveitos e lições que fortaleçam a Governança nos processos de aquisições públicas.

Esperamos que este material seja útil!

Bom proveito!



Afinal, o que é conhecimento?

Desafios geram reflexão. Reflexão gera soluções. Soluções geram CONHECIMENTO



A produção de conhecimento é um fato inerente à existência humana. Inteligência e criatividade foram cruciais para a sobrevivência do homem primitivo, tão frágil em aspectos puramente físicos. Ao longo dos anos as necessidades foram mudando, mas o conhecimento nunca deixou de ser essencial.



Como falamos, conhecimento sempre será essencial, e em alguns casos será DIFERENCIAL. Imagina se seu trabalho pudesse ser facilitado, a chance de erros e alguns riscos pudessem ser eliminados? Bem, isso é possível. Quer saber como? Então vamos APRENDER JUNTOS.

Com a palavra: os filósofos...

O conhecimento é a capacidade humana de entender, apreender e compreender as coisas, além disso ele pode ser aplicado, criando e experimentando o novo. O conhecimento é a substantivação do verbo conhecer. Conhecer é o ato de entender, compreender, apreender algo por meio da experiência ou do raciocínio. O conhecimento fascina a humanidade desde a Antiguidade, quando a Filosofia passou a pensar os modos como o ser humano pode conhecer a verdade.



“O conhecimento, se não determina a ação, está morto para nós”

Plotino – Filósofo egípcio helenista



“É impossível para um homem aprender aquilo que ele acha que já sabe”

Epicteto– Filósofo estóico grego



“Errar é humano. Permanecer no erro fica errado”

Inês Brasil– Brasil

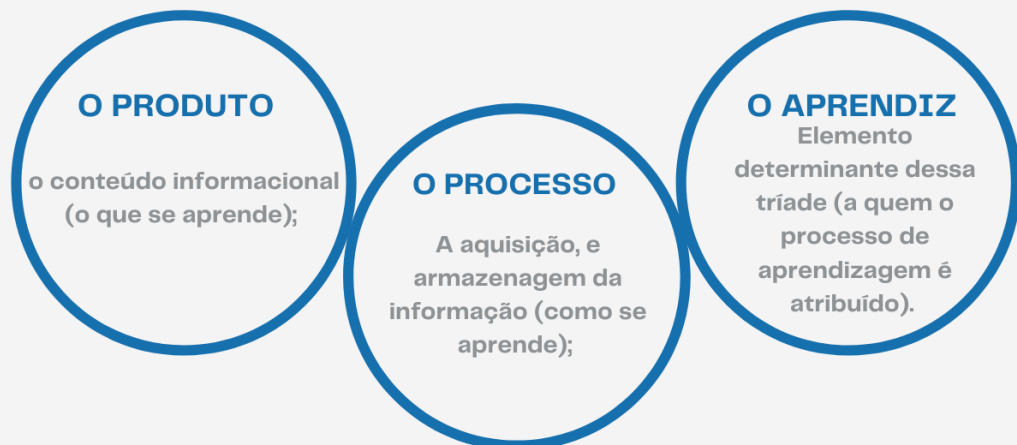
E como isso funciona nas Organizações?

O conhecimento nas organizações é chamado de **CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL**

Os indivíduos aprendem a partir de suas próprias atividades, em uma narração de si e da sua interação com os outros e a coletividade. Nesta perspectiva o termo “aprendizado organizacional” foi criado por Chris Argyris e Donald A. Schön (1978) para descrever como as organizações tiravam lições desse processo de investigação para alcançar os objetivos organizacionais.

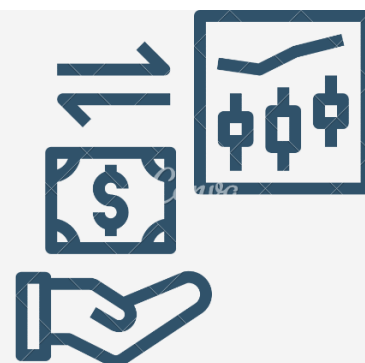


Esses autores desenvolveram um esquema genérico de aprendizagem sob três prismas, abrangendo os seguintes aspectos:



As organizações precisam possuir capacidade de aprender, desenvolver novos conhecimentos e, principalmente, adotá-los na prática, de modo a **transformar sua realidade e experiências**. É necessário alinhar os programas de aprendizagem às **rotinas e premissas da organização**, de forma que os envolvidos passem a aprender a partir da **detecção e correção de seus erros**. Para isso, o ambiente de trabalho deve estar preparado para se tornar um **ambiente de aprendizagem**.

O que as aquisições públicas tem a ver com isso?



Marque nosso joguinho para ter a reposta

Fizemos uma licitação e descobrimos que usamos a modalidade errada

+ 10 pontos

Fundamentamos uma licitação de forma errada

+ 10 pontos

No final da licitação descobrimos falhas no processo e cancelamos a licitação

+ 50 pontos

Na hora do pagamento descobrimos falhas no processo licitatório

+ 1.000 pontos

Total de pontos: _____

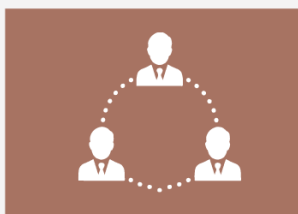
Agora seja ainda mais sincero...

Quantos desses erros não aconteceram uma única vez?

Viu?! Tá aí a importância da aprendizagem organizacional nas aquisições públicas, ela serve para que você conheça e aprenda com seus erros. Que os erros do processo, caso haja, virem conhecimento para equipe e melhorem a qualidade do processo. Ou como dizem os técnicos “fortaleça a governança no processo”. Então se liga que agora vem as dicas de como melhorar a aprendizagem e a governança nesse processo. Se prepara!

O que uma organização precisa para aprender?

A organização precisa se atentar aos seguintes eixos:



Cultura Organizacional

Na cultura organizacional a aprendizagem é "um modo de fazer as coisas juntos", os servidores devem estar abertos a mudanças e adaptações, inovação, criatividade, participação e proatividade, em um ambiente com confiança e respeito.



Estrutura Organizacional

Modo que o engajamento planejado e a reflexão coletiva na experiência podem expandir e criar conhecimento enquanto ao mesmo tempo contribuem para melhorar a prática.



Compartilhamento de informações

A aprendizagem como fruto das interações entre as pessoas, inseparável do intercâmbio de experiência, conhecimentos e significados sobre práticas e processos profissionais.



Liderança

Um órgão como a Controladoria possui características necessárias à implementação de estratégias para criação e aprimoramento da aprendizagem organizacional.

A seguir explicaremos detalhadamente cada eixo...

5

Cultura Organizacional

Um dos grandes desafios das organizações, segundo Tonet (2008), é propiciar um ambiente favorável a uma cultura voltada ao compartilhamento de conhecimento que estimule a aprendizagem contínua das pessoas. Para isso, é necessário valorizar o que as pessoas sabem, a disposição para repassar o que sabem e a receptividade para assimilar o que não sabem.

Como fazer isso na prática

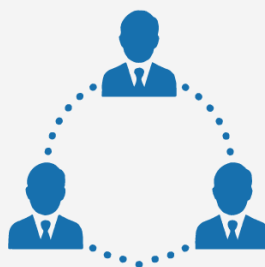
Os servidores precisam conhecer com clareza suas atribuições e responsabilidades

Deve haver conhecimento quanto à cultura organizacional da instituição

As prioridades e valores devem ser incorporados nos processos regulamentares das aquisições pública

É necessário integridade no comportamento, e compromisso com valores éticos e a responsabilização de quem agir diferente

É necessário a realização de ações para fortalecimento do comportamento íntegro e do compromisso com valores éticos



Estrutura Organizacional

A Estrutura Organizacional é um dos fatores que afeta diretamente a transferência do conhecimento, permite que a organização crie e acumule conhecimento eficaz e eficientemente. No setor público esse ponto merece uma atenção maior, uma vez que, predominantemente têm-se a presença de trâmites burocráticos na estrutura, muitas vezes até pela imposição de Leis que condicionam a atuação dos entes públicos, mas o importante é manter a eficiência na legalidade e garantir flexibilização na atuação dos servidores

Como fazer isso na prática

Criação de normativos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades dos servidores

Fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção

Acompanhar a eficiência e eficácia dos processos

Capacitação contínua dos servidores, com troca de experiência e abertura para sugestões

Realizar planejamento adequado para cada processo de aquisição pública

Definir os resultados desejados nos processos licitatórios (aspectos econômicos, sociais, ambientais e de desenvolvimento sustentável)



Compartilhamento de Informações

Para transmitir conhecimento, o conhecimento pessoal de um indivíduo deve ser compartilhado. Apesar de se utilizar a expressão "conhecimento organizacional", a organização não pode criar conhecimento por si mesma, sem a iniciativa do indivíduo e a interação que ocorre dentro do grupo. Cabe a organização facilitar o compartilhamento de informações. É importante refletir sobre suas experiências passadas, transformando isso em lições úteis, garantindo que os erros não sejam repetidos.

Como fazer isso na prática

Sessões de brainstorming	Banco de dados para armazenagem, troca e combinação de conhecimento, incluindo também experiências externas de outros órgãos	Criação de ideias de aprimoramento
Converter conhecimento empírico em prático (aprender fazendo)		Convocar a sociedade e os fornecedores a participar do processo de elaboração e planejamento das aquisições públicas
Treinamento de imersão com os novos servidores		
Observação, imitação e prática	Consultar as informações dos processos de aquisições passados para se basear e tomar as melhores decisões em novos processos	Na mudança de cargos os servidores antigos devem repassar relatórios, portfólios ou qualquer outro documento que constem as principais informações adquiridas sobre os processos que são necessários a sua boa realização ou ainda, úteis para melhorias
incentivar seus colaboradores a recebam e compartilhem as informações oriundas do ambiente externo		



Liderança

A nova visão da liderança nas organizações que aprendem é centrada em tarefas mais sutis e mais importantes. Nas organizações que aprendem, os líderes são projetistas, regentes e professores. Eles são responsáveis por construir organizações onde as pessoas expandem continuamente suas capacidades de entender complexidades, esclarecer visões, e aperfeiçoar modelos mentais compartilhados, ou seja, eles são responsáveis pela aprendizagem. Um importante papel da liderança é a criação de meios de gerenciar o conhecimento para que este seja legitimado e transformado em ação.

Como fazer isso na prática

O papel do líder como um elemento disseminador e facilitador da aprendizagem

Capacitação das lideranças para o desenvolvimento das competências necessárias a execução do cargo

Criar manuais, diretrizes, normas próprias que melhorem o processo

Fiscalizar o comportamento dos servidores quanto a questões éticas e valores

Criação de meios para gerenciar o conhecimento e transformá-lo em ação

Ser aberto a troca de informações, ao diálogo e a aprender como o outro

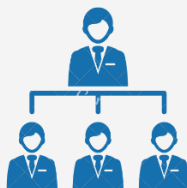
Incluir seu conhecimento adquirido em processos anteriores nos treinamentos, reuniões, debates e encontros

A construção de relacionamento saudável entre líderes e liderados

Participar das discussões e aceitar as melhores ideias

Definir diretrizes internas e o perfil necessário para a ocupação dos cargos

Fortalecer a cultura organizacional e disseminá-la, de forma que todos entendam o processo, conheçam suas funções e responsabilidade



A Governança nas Aquisições Públicas

Para melhoria da governança nos processos de aquisições públicas é necessário estruturar a prefeitura com todos os eixos relacionados a governança funcionando plenamente (Liderança, Estratégia, Controle, Pessoas, Processos, Planos, Resultados, Conhecimento e Informação). A governança nas aquisições públicas pode contribuir para evitar ou reduzir processos de planejamento inadequados, projetos malsucedidos e/ou contratações que não alcançam seus objetivos, implicando prejuízos, perdas de qualidade e ineficiências.

Como fazer isso na prática

Criação dos normativos necessários à melhoria da governança

Executar ações para o desenvolvimento das lideranças

Realizar a rotatividade dos cargos

Realizar treinamentos e cursos internos, valendo-se do conhecimento adquirido em experiências próprias.

Elaborar o Plano de Contratações da instituição

Gerenciar os riscos para a área de contratações

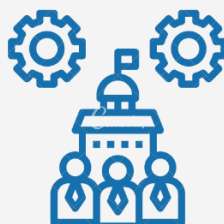
Criar Plano Anual de Auditoria Interna e Plano de Integridade

Realizar anualmente a auto avaliação com base no questionário de Governança Pública disponibilizado pelo TCU

Criar mecanismos para avaliação de desempenho

Gerenciar a execução dos contratos, a eficácia e a eficiência, e a satisfação da população beneficiada

Melhorar a governança criando o seu próprio modelo de governança



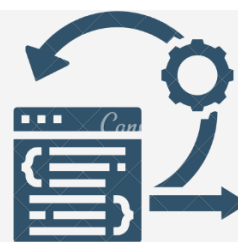
Governança e Aprendizagem Organizacional

Para a melhoria da governança nos processos de aquisições públicas é necessário estruturar a prefeitura com todos os eixos relacionados a governança funcionando plenamente. A aprendizagem organizacional pode contribuir com a criação dos mecanismos de governança que ainda são inexistentes na prefeitura ou estão em fase inicial de implementação. A governança nas aquisições públicas pode contribuir para evitar ou reduzir processos de planejamento inadequados, projetos malsucedidos e/ou contratações que não alcançam seus objetivos, implicando prejuízos, perdas de qualidade e ineficiências.



Fica a Dica

"Histórico de processos licitatórios"



Lembra do nosso joguinho lá no início? quantos pontos você marcou? tá na hora de zerar eles, né?! para isso nós sugerimos criar um "Histórico de processos licitatórios", calma que nós vamos explicar direitinho como funciona.

Com funciona:

É como se fosse um diário, um histórico de cada licitação. Ao final de cada processo de aquisição pública os funcionários envolvidos respondem um pequeno questionário para registrar os pontos mais importantes que aconteceram no processo, o que pode ser mantido, o que deu mais trabalho, o que pode ser melhorado, daí quando a organização for realizar novamente o mesmo processo, será possível consultar esse histórico e, por exemplo, optar pela melhor modalidade, pelo melhor critério de julgamento, a melhor forma de execução, entre outros...



Passo 01:

Caso a organização não possua conta no Google, será necessário a criação de uma conta. Relaxe, as contas são gratuitas, a organização não vai precisar pagar nada :)

Passo 02:

A organização vai acessar o Google Formulários e criar o formulário que deverá ser nomeado com o número do procedimento licitatório e o objeto.



PE 001/2021 Locação de veículos

Passo 03:

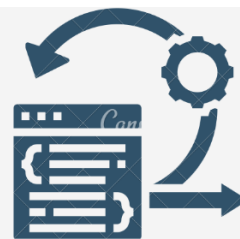
A organização vai cadastrar as seguintes perguntas no formulário:

- 1- Você acha que essa foi a melhor modalidade para esta licitação? qual outra modalidade você sugeria?
- 2- Qual os pontos positivos desse processo licitatório?
- 3- O que não pode ser repetido nos próximos processos com esse mesmo objeto?



Fica a Dica

"Histórico de processos licitatórios"



Passo 04:

O link do formulário será enviado a todos os servidores que foram envolvidos no processo, incluindo o Controlador Geral, que após a emissão do parecer também responderá ao questionário.



Passo 05:

No momento da abertura do processo licitatório, os servidores responsáveis consultarão as informações que foram preenchidas pelos participantes, bem como os gráficos com a consolidação das respostas e utilizará as informações ali contidas para a tomada de decisão dos novos processos, sempre se baseando no que foi aprendido nos processos licitatórios passados, e confrontando as informações com a legislação vigente do período.



Enfim os refrescos....



Aprendizagem Organizacional é algo que o setor pública precisa implementar, e digamos que, com urgência. Viu que não é nada caro ou difícil demais que não consiga ser inserido na prática? Basta entender a importância, conhecer sua própria realidade e dar o primeiro passo.

Acho que acabaram todas as desculpas para não aprender rsrsrs

Esperamos que as ideias aqui apresentadas sirvam de inspiração e motivação, e que a Organização aprenda a aprender com seus próprios erros e experiência.

Obrigado por nos acompanhar até aqui

Boa sorte no processo de aprendizagem!



Reconhecimentos

Este ebook foi formulado com base nas referências a seguir:

COSTA, H. ; OLIVEIRA, F. P. S.; OLIVEIRA, FERNANDO PORFIRIO SOARES D. GOVERNANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS: um estudo sobre a Controladoria Geral do Município . Produto técnico. Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública – PROFIAP-UFERSA. Mossoró: UFERSA, 2021.

Universidade Federal Rural Do Semiárido
Pró-Reitoria De Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Contato

Maria Helena da Costa Silva
Gestora Contábil- SECONT
Mestre em Administração Pública – Programa de Mestrado
Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFERSA
(84) 99985-4849
helenacostacontabilidade@gmail.com

Orientador: Prof. Dr. Fernando Porfirio Soares de Oliveira
(84) 33178560
fernandoporfiri@ufersa.edu.br
<http://lattes.cnpq.br/5520433082870690>