



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA**

GABRIEL DA SILVEIRA SILVA FRIEDERICK

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A
PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS EM UM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

**SALVADOR
2022**

GABRIEL DA SILVEIRA SILVA FRIEDERICK

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A
PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS EM UM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

**SALVADOR
2022**

Escola de Administração - UFBA

F899 Friederick, Gabriel da Silveira Silva.

Governança pública: a ação do Tribunal de Contas da União e a percepção dos burocratas em um conselho de fiscalização profissional / Gabriel da Silveira Silva Friederick. – 2022.

173 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Brasil. Tribunal de Contas da União. 2. Governança pública. 3. Conselhos de fiscalização profissional. 4. Administração pública – Participação do cidadão. 5. Burocracia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 362.10981

GABRIEL DA SILVEIRA SILVA FRIEDERICK

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A
PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS EM UM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovação em 15/06/2022.

Vera Lúcia Peixoto S. Mendes – Orientadora _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

Ana Rita Silva Sacramento _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

José Matias-Pereira _____

Doutor em Ciências Políticas pela Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha.
Universidade de Brasília.

À Deus, que me concedeu a capacidade necessária para chegar até aqui e não desistir.

Ao meu amor Isa, pela compreensão nas ausências e pelo incentivo constante.

A Ana Luísa e Gustavo, filhos queridos que me foram dados por herança.

A Carlos e Itis, pais que me ensinaram a trilhar o caminho do estudo, da ética e do caráter.

AGRADECIMENTOS

À Deus só tenho a gratidão por em mim ter posto o sonho de um dia alcançar essa titulação e por ter me sustentado em toda essa jornada, pois tudo é possível àquele que crê.

Ao meu amor Isa, que sonhou comigo a chegada desse momento e foi compreensiva com as ausências, retribuindo com carinho, amor e incentivo todo o esforço aqui despendido.

À minha filha Ana Luísa, que tantas vezes diante dos estudos queria um pouco de tempo para que brincasse com ela e que, com toda a sua infância e inocência, pedia-me para estudar junto com o papai até alcançar o meu riso mais profundo.

Ao meu filho Gustavo, que foi gerado na barriga da mamãe durante essa jornada e que agora chega para nos encher de alegria e ser um presente para coroar esse momento tão especial.

Aos meus pais Carlos e Itis, que sempre investiram na minha formação e me incentivaram a buscar coisas grandes sem nunca perder de vista os valores e princípios que sempre ensinaram dentro de nossa casa.

À minha irmã Fernanda e minha avó Dona Formiga, que mesmo com a distância física que nos cerca sempre se alegram com minhas conquistas e torcem por voos mais altos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes, que não apenas me agraciou com suas orientações extremamente precisas e objetivas, como sendo também minha professora na graduação na EAUFBA viu em mim, desde aquela época, o potencial necessário para chegar até aqui e plantou a semente que hoje culmina nesse sonho realizado.

À Escola de Administração da UFBA pela contribuição com a minha formação profissional e intelectual, em especial aos professores Denise Ribeiro e Eduardo Davel, que com maestria me ensinaram no Mestrado a como qualificar uma pesquisa acadêmica.

Aos professores José Matias-Pereira e Ana Rita Silva Sacramento, que com suas ponderações e generosidade contribuíram com esse estudo desde a qualificação até a sua defesa.

Aos colegas de mestrado e doutorado Wilton, Cecília e Xênia, cuja parceria, apoio e troca de experiências desde o início do curso foram fundamentais para o sucesso desse estudo.

Ao amigo e professor Dr. Handerson Silva Santos, por inesgotáveis conselhos ao longo do trajeto, por acreditar no meu potencial e por me ajudar a trilhar o caminho da pesquisa.

Aos ex-colegas de trabalho, porém ainda amigos do coração, Antônio Paim e Robertson Fiori, que me colocaram no caminho do conhecimento e estudo da governança pública.

À instituição Coren-BA que abriu as suas portas para que a pesquisa fosse realizada e aos colegas de trabalho que se dispuseram em ajudar com as suas preciosas participações.

FRIEDERICK, Gabriel da Silveira Silva. **GOVERNANÇA PÚBLICA: A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS EM UM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL** 173 f. 2022. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

RESUMO

Esse estudo objetiva analisar como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), a partir da ação do controle externo do TCU, e o entendimento dos seus burocratas sobre essa ação, no período de 2012 a 2020. Foram utilizados como suportes teóricos para a pesquisa a teoria da burocracia, a teoria neo-institucional e a governança pública. Foi utilizado como abordagem o estudo de caso único cuja coleta de dados deu-se a partir de três fontes: documentos, entrevistas e formulários, sendo a análise pautada na triangulação dos dados coletados e na utilização do método de Análise de Conteúdo. A análise foi desmembrada em quatro dimensões, sendo elas: Gestão e Governança Pública; *Accountability*; Controle Externo e Relações de Poder. Foram assumidos alguns pressupostos centrais de pesquisa como: a) a ação do TCU resultou na incorporação de instrumentos de governança pelo Coren-BA; b) a governança pública foi implementada mediante a adoção de um sistema de normas e controles sem considerar os fatores subjetivos que afetam a conduta dos burocratas; c) havia divergências internas acerca da positividade da ação do controle externo do TCU na organização, na visão dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua. Os resultados revelaram que a ação de indução à governança do TCU na organização pesquisada propiciou a incorporação de instrumentos de gestão e a melhoria das atividades relativas à sua governança e gestão pública. Outro resultado foi que o sistema de governança foi, de fato, implementado sem considerar os aspectos subjetivos que afetam a conduta dos burocratas, uma vez que ficou evidenciado que o processo de envolvimento e interação desses com o sistema de governança apresenta precariedade em razão da não consolidação do envolvimento dos funcionários nos processos de governança e na tomada de decisão, além da precariedade dos mecanismos e do fluxo de comunicação. Como último resultado foi verificada a inexistência de divergência de pensamento entre os burocratas de médio escalão e de nível de rua quanto à ação de controle externo, tendo ambos os grupos reconhecido a relevância da ação fiscalizatória do ente de controle externo e a sua contribuição para a melhoria da governança e da gestão pública do Coren-BA, e assim detendo uma visão positiva sobre essa ação. Conclui-se que a governança pública demanda um sistema amplo de coordenação em que o controle externo detém papel fundamental no seu desenvolvimento, sendo necessário o envolvimento dos burocratas públicos para que se garanta o melhor desempenho do sistema de governança pública na organização.

Palavras-chave: governança pública, burocracia, controle externo, conselhos de fiscalização profissional, Coren-BA.

FRIEDERICK, Gabriel da Silveira Silva. **PUBLIC GOVERNANCE: THE ACTION OF THE TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO AND THE PERCEPTION OF BUREAUCRATS IN A PROFESSIONAL SUPERVISORY BOARD.** 173 f. 2022. Master Dissertation – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

ABSTRACT

This study aims to analyze how public governance developed in the Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), from the action of the TCU's external control, and the understanding of its bureaucrats about this action from 2012 to 2020. The theory of bureaucracy, neo-institutional theory and public governance were used as theoretical support for the research. The single case study was used as an approach with data collection being generated from three sources: documents, interviews and forms, being the analysis guided by triangulation of the collected data and the use of the Content Analysis method. The analysis was broken down into four dimensions, named: Management and Public Governance; Accountability; External Control and Hierarchy. Some central research assumptions were assumed, as follows: a) the TCU's action resulted in the incorporation of governance instruments by Coren-BA; b) public governance was implemented through the adoption of a system of norms and controls without considering the subjective factors that affect the conduct of bureaucrats; and c) there were internal disagreements about the positivity of the TCU's external control action in the organization from the point of view of middle-level bureaucrats and street-level bureaucrats. The results revealed that the action of inducing TCU governance in the researched organization led to the incorporation of management instruments and the improvement of activities related to its governance and public management. Another verified result was that the governance system was actually implemented without taking into consideration the subjective aspects that affect the behavior of bureaucrats, as it was evidenced that their involvement and interaction process with the governance system shows precariousness due to the non-consolidation of employee involvement in governance processes and decision-making, in addition to the precariousness of communication flows. As last result, it was verified the absence of divergence of thought between the middle-level and street-level bureaucrats regarding the action of external control, with both groups recognizing the relevance of the supervisory action of the external control entity and its contribution to improvement of governance and public management of Coren-BA, and thus holding a positive view on this action. Thus, it is concluded that public governance demands a comprehensive coordination system in which external control plays a fundamental role in its development, requiring the involvement of public bureaucrats to ensure the best performance of the public governance system in the organization.

Keywords: public governance, bureaucracy, external control, professional supervisory boards, Coren-BA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura de governança do Coren-BA – Bahia – 2018	68
Gráfico 1 - Perfil dos respondentes de formulários – Bahia – 2022	112
Gráfico 2 - Compreensão do significado de governança – Bahia – 2022	112
Gráfico 3 - Importância da governança pública para o Coren-BA – Bahia – 2022	113
Gráfico 4 - Geração de resultados pelo planejamento e gestão estratégicos – Bahia – 2022	113
Gráfico 5 - Eficácia do monitoramento de desempenho da organização – Bahia – 2022	114
Gráfico 6 - Evolução dos mecanismos de controle interno (2012 a 2020) – Bahia – 2022 ..	114
Gráfico 7 - Capacidade da estrutura organizacional para governança – Bahia – 2022	115
Gráfico 8 - Envolvimento dos funcionários nos processos de governança – Bahia – 2022 ..	115
Gráfico 9 - Capacitação da alta administração para gerir a organização – Bahia – 2022	116
Gráfico 10 - Competência da média administração para ocupar os cargos – Bahia – 2022 ..	116
Gráfico 11 - Transparência nas ações para públicos interno e externo – Bahia – 2022	117
Gráfico 12 - Crescimento da transparência no período de 2012 a 2020 – Bahia – 2022	118
Gráfico 13 - Facilidade de acesso às informações de prestação de contas – Bahia – 2022 ..	118
Gráfico 14 - Estímulo à conduta ética e de integridade no âmbito interno – Bahia – 2022 ..	119
Gráfico 15 - Integração dos sistemas de informação – Bahia – 2022	119
Gráfico 16 - Importância dos documentos do TCU – Bahia – 2022	120
Gráfico 17 - Nível de relevância da fiscalização do TCU – Bahia – 2022	121
Gráfico 18 - Ocorrência de mudanças após fiscalização do TCU – Bahia – 2022	121
Gráfico 19 - Contribuição do TCU para melhoria da governança – Bahia – 2022	122
Gráfico 20 - Positividade de impacto da ação de controle externo do TCU – Bahia – 2022 ..	122
Gráfico 21 - Clareza na divisão de atribuições entre setores e funcionários – Bahia – 2022 ..	123
Gráfico 22 - Frequência da eficácia de desempenho dos funcionários – Bahia – 2022	124
Gráfico 23 - Comprometimento com os objetivos organizacionais – Bahia – 2022	124
Gráfico 24 - Funcionamento do fluxo e dos mecanismos de comunicação – Bahia – 2022 ..	125
Gráfico 25 - Envolvimento dos funcionários na tomada de decisão – Bahia – 2022	125
Quadro 1 - Quadro teórico de dimensões e categorias de análise – Salvador – 2021	56
Quadro 2 - Síntese de análise documental – Salvador – 2022	79
Quadro 3 - Síntese de percepções dos burocratas de alto escalão – Salvador – 2022	92
Quadro 4 - Síntese de percepções dos burocratas de médio escalão – Salvador – 2022	110
Quadro 5 - Síntese de percepções dos burocratas de nível de rua – Salvador – 2022	127
Quadro 6 - Síntese de dados triangulados – Salvador – 2022	138
Quadro 7 - Validação dos pressupostos de pesquisa – Salvador – 2022	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COREN-BA	Conselho Regional de Enfermagem da Bahia
CORENS	Conselhos Regionais de Enfermagem
COFEN	Conselho Federal de Enfermagem
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IGG	Índice Geral de Governança e Gestão
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PPA	Plano Plurianual
RBG	Referencial Básico de Governança
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. PROBLEMA	15
1.2. OBJETIVOS.....	18
1.3. JUSTIFICATIVA	19
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA E NEO-INSTITUCIONALISMO.....	23
2.2. BUROCRACIA E GOVERNANÇA	32
2.3. CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA	42
3. METODOLOGIA	50
3.1. TIPO DE ESTUDO.....	50
3.2. LÓCUS DA PESQUISA	51
3.3. COLETA DE DADOS	51
3.4. PLANO DE ANÁLISE	55
3.5. ASPECTOS ÉTICOS	56
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	58
4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL	58
4.2. ANÁLISE DE ENTREVISTAS.....	79
4.3. ANÁLISE DE FORMULÁRIOS.....	111
4.4. TRIANGULAÇÃO DE DADOS.....	128
4.5. VALIDAÇÃO DE PRESSUPOSTOS	141
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICE A - Roteiro da análise documental	161
APÊNDICE B - Roteiro da entrevista semiestruturada	163
APÊNDICE C - Roteiro de formulário	165
APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	170

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto de reflexão acerca do cumprimento do papel do Estado em garantir a defesa e o alcance do interesse público na sociedade moderna, emergem discussões sobre como a Administração Pública pode garantir o direcionamento de sua atuação para o fim a que se destina. Assim, a ação estatal cada vez mais demanda que se desenvolvam novas competências que tenham por finalidade garantir maior nível de efetividade em suas ações (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Matias-Pereira (2014) leciona que sendo a Administração Pública um conjunto de serviços e entidades organizados com o propósito de traduzir em ação as decisões políticas e legais, passa a ser seu papel gerir os bens e interesses da sociedade nos três níveis de governo com vistas à promoção do bem comum. Nesse sentido, a Administração Pública orientará a sua atuação para que se organizem mecanismos que assegurem o cumprimento dos direitos do cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2014) devendo, para tanto, estruturar-se para agir em favor da sociedade com base nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, coordenando e implementando políticas públicas e executando tarefas que se destinem à garantia do atendimento do interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Sendo a efetividade uma das dimensões do desempenho organizacional, cabe inferir que a avaliação de resultados é uma premissa do movimento global de reforma do setor público (KETTLE, 2006). Pascarelli Filho (2011) analisa que o objetivo principal do Estado é prover estímulo a incorporação de tecnologias e inovações no setor público com vistas ao atendimento das necessidades da sociedade contemporânea. Nesse sentido, aspectos como direção, gestão, prestação de contas, relações de poder, e controle, ganham contornos essenciais no âmbito da administração pública, traduzindo-se no conceito de governança.

A governança tem sua gênese pautada na governança corporativa, de essência privada, descrita por Marques (2007) como um conjunto de mecanismos ou princípios que influem sobre o processo decisório da organização. Teixeira e Gomes (2019) vinculam sua origem às questões relativas à delegação de poder dos proprietários para terceiros, visando a administração do seu capital. Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), principal organização brasileira no âmbito do tema no setor privado, conceitua a governança corporativa como um sistema que orienta a forma com que as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, e que perpassa pelos relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2021).

A governança é compreendida por Teixeira e Gomes (2019) como aplicável também às organizações públicas dado que visa otimizar os resultados pretendidos pelas partes interessadas e pelos gestores. Assim, quando adaptada ao contexto do setor público, buscará auxiliar na solução de problemas de interesse público, por meio do estabelecimento de critérios avaliativos que visam a verificação do alcance das demandas sociais e do atendimento ao fim básico a que se destina a organização pública sob questão (TEIXEIRA e GOMES, 2019). Concordam com o termo Nardes, Altounian e Vieira (2018) ao visualizarem a governança no setor público vinculada ao uso de instrumentos e ferramentas capazes de prover capacidade aos governos em avaliar, direcionar e monitorar a gestão de políticas e serviços públicos tendo por objetivo o atendimento das demandas da população.

De acordo com o TCU (2014b), a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Logo, para fins deste trabalho visualiza-se propor análises no campo da perspectiva entre órgãos e entidades, aqui representados por um órgão de controle externo e por uma entidade pública que é um conselho de fiscalização profissional, sendo nesta pesquisa o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), respectivamente.

Embora se tenha apresentado a aplicabilidade do termo governança ao setor público, é importante destacar a inexistência de um conceito único que represente a governança (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020; OLIVIERI, NESTLEHNER e PAIVA JR., 2018; PALUDO e OLIVEIRA, 2021). Nesse sentido, para que se viabilize uma definição conceitual e teórica do contexto no qual se realiza a pesquisa científica, adota-se neste trabalho como referência o conceito preconizado por Matias-Pereira (2010b, p.113) em que a **governança pública** é definida como um “sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”. Assim, ao expor tal conceito Matias-Pereira (2010b) propõe uma maior aproximação da governança pública com os conceitos de governança organizacional e governança corporativa, contextualizando a aplicação destes ao setor público, em que a governança terá por objetivos a melhoria da prestação de serviços, da capacidade de gerenciamento da instituição, e da definição de papéis dos atores públicos, demonstrando como as organizações públicas devem ser administradas.

Uma primeira frente de discussão a respeito da governança pública está relacionada com o tipo de organização em que o tema se efetivará: a organização burocrática. Considerando que

a governança está intrinsecamente vinculada a normas e princípios que orientam a gestão das organizações, há que se visualizá-las sob a ótica de um sistema social que é burocraticamente organizado (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004). Desse modo, é possível dizer que a governança expressa aquilo que Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam como o desejo de racionalização do homem moderno, que racionaliza a estrutura dos sistemas sociais através de métodos administrativos e que transforma esses sistemas em burocracias.

Avelar Jr. (2012) indica que a governança foi gestada num ambiente de burocracia flexível, no qual se consolidou a reformulação de fundamentos da estrutura burocrática nas organizações, reinventando o modelo burocrático weberiano para adaptá-lo às novas exigências do mercado competitivo em que a sofisticação dos mecanismos de controle se faz presente.

Há que se destacar que as sistemáticas de controle prevalentes no arcabouço teórico da governança possuem vinculação com aspectos que compõe a teoria da burocracia, uma vez que, indicam DiMaggio e Powell (2005), a lógica weberiana aponta para o impacto de um sistema racionalizado de leis e contratos que requer controles organizacionais apropriados para honrar os comprometerimentos legais.

Destacando ainda a *accountability* (prestação de contas) como dimensão presente na maior parte das análises acerca da governança, Lipsky (2019) afirma que o estabelecimento da *accountability* burocrática perpassa pelo fato de as organizações saberem o que querem que os trabalhadores façam e como o seu desempenho deve ser medido, onde a especificação de objetivos instruirá os burocratas acerca da relação entre recursos disponíveis e objetivos a serem alcançados, tal qual se propõe a fazer a governança.

Como pode se depreender, a governança pública está diretamente vinculada ao desempenho e aos resultados da gestão pública. Przeworski (2006) destaca que o desempenho do Estado é pautado no modo pelo qual se apresenta o seu desenho institucional, enquanto que Matias-Pereira (2012) destaca que a sustentabilidade da ação estatal, com vista a prover o atendimento das necessidades coletivas, perpassa pela busca de caminhos e oportunidades e pela aglutinação e coordenação de diversos atores. Assim, compete afirmar que, para fins desse trabalho, esse desenho institucional e coordenação de atores encontram no TCU a principal conexão para a compreensão da governança na esfera pública brasileira.

A geração de resultados no setor público, que é aquilo o que se propõe obter com a governança pública, somente é possível mediante o uso de instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas criadas e serviços prestados pelo ente estatal, o que agrega importância à atuação dos órgãos de controle externo para tal finalidade, de modo que possam

contribuir na melhoria da governança no setor público ao atuarem como catalisadores de tal processo (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018).

O Estado brasileiro detém uma estrutura organizacional complexa que requer a implementação de sistemas de controle eficientes, sendo este um dos pilares da boa governança (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018). Assim, cabe destacar a atuação do TCU em enviar esforços para implementar processos de governança nas organizações públicas (TEIXEIRA e GOMES, 2019), revelando o caráter de um movimento de institucionalização do conceito em entidades integrantes do setor público brasileiro.

Convém ressaltar que o Tribunal de Contas da União tem entre suas competências a prerrogativa constitucional de efetuar procedimentos de auditoria para fiscalização das atividades das entidades públicas e verificar a efetividade da ação organizacional e do uso de recursos públicos (BRASIL, 1988). Nesse caso, a atividade de auditoria desse ente de controle externo possibilita a legitimação da ação organizacional pública, na qual os padrões de desempenho estabelecidos fornecem melhorias para as qualidades dos serviços e propiciam a verificação dessas melhorias (POWER, 1999).

O estabelecimento dos padrões de melhoria propostos pela governança se dá a partir do posicionamento dos tomadores de decisão das organizações em atuarem com vistas a prover ajustes de comportamento e respostas adequadas às pressões ambientais (DIMAGGIO e POWELL, 2005). Nesse cenário, considerando que a governança provoca mudanças na forma de administrar as organizações (PALUDO e OLIVEIRA, 2021), vê-se estar diante de um movimento de ação de controle externo pelo TCU com o propósito de induzir a governança sobre as organizações que exercem a gestão pública do país.

A atuação do TCU no exercício do controle externo, e sob o enfoque da governança pública, dá-se tanto mediante procedimentos de auditoria de seus entes jurisdicionados, quanto na criação de manuais com conceitos e procedimentos que visam apresentar a importância da matéria aos gestores públicos e à sociedade (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020), destacando-se, neste caso, a elaboração do Referencial Básico de Governança (RBG), que se constitui no principal documento emitido pelo Tribunal relativo ao tema pesquisado.

Um dos pontos a se destacar do RBG é que, em sua última versão, este estende o seu foco aos entes jurisdicionados ao TCU e prestadores de serviços de interesse coletivo que, assim, necessitam estabelecer processos e estruturas de governança adequados (TCU, 2020). Esse rol de jurisdicionados, que é atualizado periodicamente pelo Tribunal, contempla, atualmente, entidades públicas da administração direta e indireta, compondo essa relação entidades como os Conselhos de Fiscalização Profissional.

Os Conselhos, como autarquias corporativas, são pessoas jurídicas de direito público instituídas por lei e que possuem autonomia administrativa e financeira, sendo dotadas do poder de polícia para atuar de forma proativa no estabelecimento de normas e aplicação de sanções que visem ao aperfeiçoamento, à disciplina e à fiscalização do exercício profissional. Têm sua origem na expansão dos cursos de formação em nível superior no Brasil no século XX, levando ao crescimento do anseio pela disciplina do exercício das profissões (FREITAS, 2013).

Ao exercerem controle direto sobre o exercício profissional, os conselhos influem em políticas destinadas ao exercício das diversas profissões com o objetivo de defender o interesse da coletividade (REOLON, 2018), estando vinculados à administração indireta, estrutura criada para fins de prover maior eficiência à gestão governamental (CASTRO, 2018).

De acordo com o TCU, o rol desses conselhos abrange mais de 500 entidades que movimentam recursos superiores à três bilhões de reais por ano, que são arrecadados mediante cobrança de anuidades e taxas aos inscritos (BRASIL, 2019). O Tribunal os classifica como autarquias *sui generis* sujeitas aos princípios da Administração Pública e componentes do rol de unidades jurisdicionadas a Corte de Contas (BRASIL, 2008), destacando que estes zelam pela integridade profissional, disciplinando e fiscalizando, sob o aspecto normativo e punitivo, o exercício das profissões regulamentadas (BRASIL, 2016).

Percebido que os Conselhos de Fiscalização Profissional exercem papel relevante no desempenho de atividades típicas de Estado, surge, então, como objeto de estudo empírico o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), que, assim como os demais conselhos, passou a ser fiscalizado pelo TCU no ano de 2013, a partir da publicação de uma instrução normativa pelo Tribunal. O Coren-BA, responsável pela disciplina e fiscalização do exercício da Enfermagem no estado da Bahia, passou a ter que ajustar os seus processos de gestão às demandas de governança impostas pelo TCU, com base nas orientações estabelecidas para publicação dos Relatórios de Gestão, que consistem em instrumentos de prestação de contas à sociedade. Assim, vê-se a relevância em se prover uma análise acerca do impacto da ação do Tribunal na perpetuação da governança pública em um ente integrante da administração pública indireta, através dos seus instrumentos de controle de contas.

1.1. PROBLEMA

Para o estudo da governança pública em um Conselho de Fiscalização Profissional são utilizados como marcos teóricos a teoria da burocracia, a teoria neo-institucional e a governança pública. Assim, com base na contextualização do tema dessa dissertação, tem-se a seguinte

questão de pesquisa: **Como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA) desde o momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União, nos anos de 2012 a 2020, na percepção dos burocratas da autarquia?**

A delimitação do período de análise considera o fato de que o TCU – um dos principais entes públicos que integram a rede de controle externo das atividades de entidades públicas brasileiras – publicou em 2013 a primeira versão do Referencial Básico de Governança (RBG), documento que instrui tais entidades acerca da aplicação da governança pública em suas atuações, e que vem sendo acompanhado de um crescimento do número de acórdãos emitidos pelo Tribunal com essa temática (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018).

No mesmo ano de publicação do RBG, por meio da Instrução Normativa (IN) TCU nº 72/2013, os Conselhos de Fiscalização Profissional passaram a ser incluídos na relação de unidades jurisdicionadas ao Tribunal e obrigadas a emitir prestação anual de contas através da emissão de relatórios de gestão, que sintetizam as ações desenvolvidas anualmente por uma entidade. Com isso, as práticas de gestão dos Conselhos passaram a ser apresentadas de forma transparente à sociedade e sua governança se tornou exposta com a publicação destes relatórios. Logo, busca-se contribuir para análise do fenômeno a partir de um recorte que envolve o período de 2012 a 2020. Tal delimitação foi definida de modo a considerar um ano antes da imposição do controle pelo TCU (2013), a fim de comparar as mudanças introduzidas no Coren-BA até 2020, que representa o último exercício para o qual os relatórios de gestão da organização se encontram publicizados¹.

Por sua vez, os burocratas terão analisadas as suas percepções acerca deste processo com base nas nomenclaturas mais utilizadas em termos de pesquisa no campo da teoria da burocracia, onde estes se dividirão a partir de três níveis hierárquicos: os burocratas de alto escalão; burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua.

O primeiro deles, burocratas de alto escalão, são definidos por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998, p. 48) como “decisores com responsabilidade política”. Já os burocratas de médio escalão são classificados por Cavalcante e Lotta (2015, p. 23) como “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas”. Por fim, burocratas de nível de rua são definidos por Lipsky (2019, p. 37) como “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na

¹ O Relatório de Gestão do exercício 2021 foi publicado pelo Coren-BA após a conclusão do processo de coleta de dados e realização de análises, sendo este o motivo pelo qual optou-se por não o integrar a essa pesquisa.

execução de seu trabalho”. Assim, consideram-se as distintas características que compõem esse rol de burocratas como elementos fundamentais para compreender a importância da atuação destes para o desenvolvimento da governança pública.

Diante desse quadro, assumem-se alguns pressupostos centrais para esta pesquisa:

Pressuposto 1 - A ação indutora da governança pública pelo TCU resultou na incorporação de instrumentos de governança pelo Coren-BA para reorientar a execução dos seus processos organizacionais.

Esse pressuposto está baseado na afirmação de DiMaggio e Powell (2005) que a mudança organizacional, em alguns casos, é resultante de resposta a ordens governamentais. Logo, considerando a competência legal do TCU em avaliar contas dos entes jurisdicionados, presume-se que a incorporação da governança é produto da ação do órgão de controle externo na entidade pesquisada.

Pressuposto 2 - A governança pública é implementada pela burocracia de alto escalão mediante a institucionalização de um sistema de normas e controles que visam à racionalidade no uso dos recursos públicos, sem considerar os fatores subjetivos que afetam a conduta dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na execução dos processos organizacionais.

Tal pressuposto baseia-se na afirmação de Motta e Bresser-Pereira (2004) que a organização é um mecanismo social que permite aos administradores prever o comportamento dos seus subordinados na medida em que a atuação destes é regulada pelas normas formais da organização. Assim, depreende-se que a governança impulsiona a criação de controles internos e a normatização de atividades pela burocracia de alto escalão, que são traduzidas nos processos de governança, como forma de estabelecer um padrão de comportamento a ser observado pelos burocratas de médio escalão e de nível de rua, que passarão a executar atividades que visam à racionalização do uso dos recursos públicos. Todavia, essa imposição da governança é feita sem considerar fatores subjetivos que orientam o comportamento da burocracia e afetam a execução dos processos organizacionais.

Pressuposto 3 - Nas percepções dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua há divergências internas acerca da positividade da ação do controle externo do TCU na organização. Para os primeiros, a avaliação é positiva, enquanto que para os segundos esta percepção é neutra ou negativa.

O pressuposto está embasado na afirmação de Altounian, Souza e Lapa (2020) que o trabalho orientativo de controle é primordial para o aprimoramento das organizações. Logo, entende-se que essa vinculação do aprimoramento à atuação do órgão de controle é visualizada apenas pelos burocratas de médio escalão, que integram setores da organização pesquisada que funcionam como instâncias internas de apoio a governança e setores vinculados aos processos de contratações, por interagirem de forma mais direta com os normativos emitidos pelo TCU. Por sua vez, os burocratas de nível de rua, atuantes em setores que se envolvem com a realização das atividades finalísticas da organização, não visualizam ou compreendem de forma detratora a forma como se desenvolve tal atuação.

1.2. OBJETIVOS

Considerando o problema apresentado, tem-se como objetivo geral: **Analisar como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), a partir da ação do controle externo do TCU, e o entendimento dos seus burocratas sobre essa ação, no período de 2012 a 2020.**

Por sua vez, constituem-se em objetivos específicos dessa pesquisa:

- a) Identificar quais instrumentos de governança pública propostos pelo controle externo do TCU foram incorporados pelo Coren-BA a partir do momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal;
- b) Compreender como os burocratas de alto escalão do Coren-BA envolvem os burocratas de médio escalão e de nível de rua nos processos de governança pública, com base nas normas do TCU e na realidade vivenciada pelo Conselho;
- c) Discutir sobre como os burocratas de médio escalão e de nível de rua percebem a ação do TCU, identificando possíveis convergências e divergências no que concerne à influência e à positividade do controle externo sobre as suas atividades.

1.3. JUSTIFICATIVA

Buscando compreender de forma mais aprofundada o estado da arte para o qual se propõe essa pesquisa, destacam-se os estudos mais antigos de Kissler e Heidemann (2006), Marques (2007) e Bevir (2011), que trabalham a governança sob diferentes enfoques. Marques (2007) direcionou seus trabalhos na avaliação da adaptação dos princípios da governança corporativa ao setor público, destacando o papel das auditorias como práticas inerentes à governança e ressaltando a relevância da gestão de riscos para os gestores públicos. Já Kissler e Heidemann (2006) estudaram a governança pública sob a ótica dos arranjos institucionais, onde essa se encontra baseada em pressupostos de cooperação entre diversos atores. Por sua vez, Bevir (2011) expôs a governança pública atrelada a um caráter democrático e diretamente ligada ao controle social, criticando a sua vinculação aos parâmetros de desempenho.

Outras abordagens para o tema são encontradas na literatura nacional, a exemplo de trabalhos como os de Fontes Filho (2003) e Matias-Pereira (2010a). Fontes Filho (2003) analisou a governança pública sob a ótica da correlação com outras duas abordagens teóricas clássicas como a Teoria da Agência e o Institucionalismo, conjugando elementos das duas teorias para prover um arcabouço teórico para compreensão da governança pública. Por sua vez, Matias-Pereira (2010a) propôs um estudo do tema sob a ótica das relações entre Estado, Setor Privado e Terceiro Setor, indicando a governança como um instrumento de busca pelo aperfeiçoamento da organização estatal e afirmando ser um desafio brasileiro o processo de institucionalização da governança pública no país.

Em relação à temática, tem-se ainda os estudos de Teixeira e Gomes (2019), voltado a prover uma revisão conceitual do termo governança e tratar da importância de definição de abordagem para a realização de cada pesquisa, e de Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr. (2018), que debate os conceitos da governança no setor público e a ideia de sua apropriação inadequada pelas ciências sociais e afastamento do conceito das questões organizacionais e empresariais.

Por fim, no âmbito da Universidade Federal da Bahia é também possível se destacar os estudos de Barreto (2015), Araújo (2010), Melo (2018), e Oliveira A. (2018), que analisaram a governança sob diferentes aspectos como: o papel das controladorias na efetivação da governança em instituições públicas (BARRETO, 2015); a função da gestão de riscos como parte da governança corporativa (ARAÚJO, 2010); o impacto da governança aplicada em processos de gestão de materiais (MELO, 2018); e o papel dos órgãos integrantes da rede de controle brasileira na perpetuação da governança no setor público (OLIVEIRA A., 2018).

A compreensão do estado da arte também se concentrou no levantamento de publicações existentes em alguns dos principais bancos de dados em pesquisa científica. Na plataforma Periódicos Capes, uma pesquisa de trabalhos realizados nos últimos cinco anos cujo título continha as palavras “governança pública” trouxe como resultado um total de 236 publicações, das quais 12 foram selecionadas como de relação mais direta com o objeto dessa pesquisa. Já na plataforma Spell um levantamento com os mesmos critérios apresentou um total de 197 publicações, sendo 14 destas selecionadas para avaliação. Analisando, por fim, o Repositório Institucional da Universidade Federal da Bahia, utilizando como critério o uso apenas da palavra “governança” no título, e sem filtragem de período de publicação, verificou-se um montante de 54 trabalhos publicados, dos quais 13 foram identificados como relevantes para o aprofundamento teórico da literatura deste projeto.

Convém citar ainda que pesquisa nas plataformas Periódicos Capes e Spell usando como critério o termo “governança pública” no assunto ou título, associada aos termos “conselhos de fiscalização profissional” ou “conselhos de profissão” em qualquer campo, não resultou em qualquer achado de trabalhos realizados nesse tipo de organização que contenham a governança pública como assunto, o que demonstra um possível ineditismo da pesquisa.

Diante do desenvolvimento do tema, e considerando a governança pública como uma subárea do campo de pesquisa em Administração Pública, nota-se que embora haja um crescimento de estudos sobre a temática no âmbito brasileiro nos últimos anos boa parte destes concentra-se em refletir acerca da aplicação teórico-prática do conceito ou em avaliá-lo apenas pela dimensão do desempenho das organizações, tendo como lacuna de conhecimento uma maior profundidade na discussão acerca de aspectos subjacentes ao envolvimento dos atores que integram as organizações públicas em que o fenômeno da governança se desenvolve na realidade brasileira.

Tendo em vista que a governança pública, assim como a governança corporativa, traz consigo a ideia de conhecimento e envolvimento das partes interessadas da organização, analisa-se que os burocratas de médio escalão e de nível de rua, aqui compreendidos como a força de trabalho da organização pública, não são visualizados como integrantes do rol de partes interessadas, sendo considerados exclusivamente sob a ótica de agentes a serem submetidos aos programas de integridade inerentes à prática da governança. Todavia, na realidade se observa que os mesmos estão inseridos em todo o contexto prático das outras dimensões abordadas pelo tema, sendo assim diretamente atingidos, e também influentes, no desenvolvimento da governança nas organizações públicas.

Essa pesquisa traz como relevante contribuição ao avanço dos estudos da governança pública a proposição de uma nova perspectiva de análise da temática em que a atuação dos agentes públicos é visualizada a partir da compreensão dos fundamentos da burocracia, tendo também como pilar desta análise a atuação preponderante do Tribunal de Contas da União como principal órgão da governança pública na realidade brasileira.

Como objeto de estudo empírico dessa pesquisa, tem-se o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia, que é integrante do rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. Este é um Conselho de Fiscalização Profissional que disciplina e fiscaliza o exercício da enfermagem no estado da Bahia e que, como autarquia integrante da administração pública brasileira, possui em seu quadro de pessoal burocratas de níveis diversos que se envolvem diretamente nos processos de gestão e na prestação de serviços públicos com o objetivo de atender aos interesses da sociedade que é o foco da governança pública. Além disso, a escolha da organização é justificada por dois outros critérios: o impacto social de suas ações; e a sua representatividade no cenário nacional da fiscalização do exercício da Enfermagem.

No que tange ao aspecto social, entende-se que o mesmo está relacionado ao fato de que o Conselho presta serviços que estão diretamente relacionados ao Setor de Saúde. Assim sendo, torna-se importante ressaltar a prevalência de atuação das profissões da Enfermagem (enfermeiro, técnico em enfermagem, auxiliar de enfermagem e obstetriz), uma vez que estas categorias representam, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) em estudo realizado com 191 países, a maior força de trabalho do setor, correspondendo, em média, a 59% dos profissionais desta área no mundo (COFEN, 2020).

Na ótica brasileira, essas profissões também se destacam por comporem a maior força de trabalho do Sistema Único de Saúde (SUS), empregando aproximadamente 886.309 profissionais entre enfermeiros (259.434), técnicos (451.200) e auxiliares (175.675) (MACHADO, 2019). Assim, torna-se possível inferir que a atuação fiscalizatória da entidade tem impacto direto sobre às atividades de profissionais que laboram no sistema de saúde brasileiro público e privado, caracterizando a relevância do seu papel para a vida em sociedade.

Por sua vez, o aspecto da representatividade do Conselho no cenário nacional diz respeito à sua importância perante o Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, ao passo em que o Coren-BA se constitui no quarto maior conselho de enfermagem brasileiro, em se considerando o critério do número de profissionais inscritos (43.689 enfermeiros; 96.204 técnicos em enfermagem; 12.695 auxiliares de enfermagem; e 7 obstetrizes), sendo o maior no âmbito do Nordeste brasileiro (COFEN, 2022).

Além dos critérios supracitados, o autor desse projeto atua profissionalmente no Coren-BA desde o ano de 2015, portanto dois anos após o início da submissão da autarquia ao processo fiscalizatório do TCU. Isto posto, destaca-se que, nesse período, este desempenhou atividades em setores de contratações, planejamento e gestão, o que fez com que tivesse maior contato com as práticas administrativas que estão submetidas aos atos normativos do Tribunal. Logo, o contato com esses normativos o instigou a buscar melhor compreensão, a partir de fundamentos científicos, acerca dos desdobramentos da atuação da Corte de Contas federal na instituição pesquisada. Assim, busca-se compreender, teórica e empiricamente, os desdobramentos da governança pública para uma entidade integrante da administração pública brasileira.

A partir dessa configuração, o Coren-BA se apresenta como um objeto de estudo empírico no que diz respeito a como a governança pública tem se desenvolvido no âmbito de uma organização pública que passou a sujeitar-se à ação fiscalizatória de um órgão de controle externo, exemplificando, deste modo, a ação do TCU e sua contribuição para a geração de impactos sobre as atividades desenvolvidas por burocratas da entidade.

Assim, faz-se necessário verificar como os fundamentos das teorias do Novo Institucionalismo, da Burocracia e da Governança no setor público se manifestam com relação à forma com que os burocratas percebem a ocorrência desses fenômenos, subsidiando, deste modo, a análise da vinculação existente entre governança pública e essas teorias, o que atesta a relevância de realização da presente pesquisa e sua contribuição teórica e empírica para os estudos científicos desenvolvidos no âmbito da temática.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado, para além destes elementos introdutórios e das considerações finais, em cinco sessões. A primeira trata da governança na esfera pública. A segunda relaciona elementos da burocracia com os da governança. A terceira se refere a atuação do controle externo e sua relação com a governança pública. A quarta apresenta os aspectos metodológicos e a quinta apresenta e discute os resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA E NEO-INSTITUCIONALISMO

O conceito difuso de governança para o setor público retrata o quão em desenvolvimento se encontra o tema no âmbito das organizações públicas. Em que pese a solidez da governança corporativa para o setor privado, usualmente pautada na proteção dos interesses dos *stakeholders* (partes interessadas), destacadamente os de ordem financeira (GODOI, SILVA e CARDOSO, 2017), a complexidade das relações inerentes à área pública faz com que o termo ganhe conotações diversas conforme a realidade a que se propõe analisar. Convém ressaltar, todavia, que os aspectos de ordem financeira e do aproveitamento de recursos, embora predominantes na governança corporativa, não podem também ser afastados de um contexto de discussão da governança no setor público, dado que a Administração Pública deve pautar-se na boa utilização dos recursos públicos sem que incorra em não atendimento das necessidades sociais e econômicas (SOUZA e FARIA, 2017).

Altounian, Souza e Lapa (2020) elencam três fatores que contribuem para a não internalização por completo do termo governança na área pública que seriam: a visualização do termo como novidade; a sua ampla utilização por setores diversos com diferentes dimensões de análise; e a existência de significativa quantidade de modelos de governança que acabam por gerar conceitos diversos sobre o tema. Assim, identifica-se que um bom sistema de governança visa o fortalecimento da organização, com o reforço de competências e da base estratégica, além da harmonização dos interesses e a definição clara de papéis e responsabilidades dos *stakeholders* da organização que influenciarão as regras e os procedimentos de tomada de decisão na instituição (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020).

Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr. (2018) destacam que a governança corporativa e a governança pública tratam de forma comum temas relativos às estruturas de distribuição de poder, transparência e *accountability* (prestação de contas), o que demonstra similitudes de pensamento em adaptação à realidade da esfera pública. Por sua vez, Marques (2007) aponta que a popularização do termo está ligada à organização de processos com vistas ao alcance de *accountability*, onde a governança se relaciona com a forma pela qual as empresas são dirigidas e controladas, abrangendo assuntos que envolvem o poder de controle e direção da empresa.

Para Raquel e Bellen (2012), dentro de um contexto de aumento da pressão sobre as instituições responsáveis pela prestação de serviços públicos que visa garantir o cumprimento de seus papéis de promotoras de um desenvolvimento sustentável, tem se impulsionado a

realização de reformas administrativas que visam ampliar a legitimidade dessas organizações, o que tem levado ao aprofundamento das discussões relativas às teorias da Administração Pública que perpassam pela burocracia e pela Nova Gestão Pública (NGP) até chegarem à abordagem mais recente de governança pública. Nesse sentido, pode se depreender que a governança pública, enquanto concepção emergente, se apresenta como uma forma renovada de atuação do Estado ante à gestão da coisa pública, de modo que não se verifica uma completa negação dos pressupostos da burocracia e da NGP, mas sim um redesenho dos mesmos e uma busca de incorporação da dimensão política não valorizada pelos modelos anteriores (MATTIA e BELLEN, 2017).

Os estudos sobre governança no setor público começam a ganhar corpo nos anos 80 de forma associada a trabalhos de cunho institucional. Nesse contexto se busca prover uma análise do Estado para além dos arranjos constitucionais, associando a governança não apenas à fatores organizacionais, mas também à políticos. Diante disso, a governança passa a ser utilizada em campos de estudo distintos para designar processos políticos-institucionais e sociais com base em diversas perspectivas teóricas (OLIVIERI, NESTLEHNER e PAIVA JR., 2018). Para Bovaird (2005), contribuiu para esse avanço o notável crescimento da preocupação com os padrões no setor público, em especial na Europa, a partir da ocorrência de uma série de escândalos que culminaram na criação de códigos de conduta que vieram a se espalhar em outros países ao redor do mundo. Desse modo, ao fim dos anos 90 se consolidou um nível de preocupação mais amplo com a governança no setor público onde se atribuía interesse à governança corporativa das agências públicas com foco no funcionamento das redes de políticas, assim abrangendo os mais diversos níveis do setor público (BOVAIRD, 2005).

Matias-Pereira (2010a) ratifica a compreensão de que as pesquisas de maior relevância em termos de governança se deram usando como pano de fundo a teoria institucional, assim como ressalta a importância da teoria dos custos de transação. Todavia, ao avaliar a literatura sobre governança desenvolvida no setor público, o autor (2010a) analisa que os aspectos que mais se destacaram na mesma são relativos à legitimidade do espaço público, à descentralização da autoridade das funções relativas à governo, aos processos de negociação entre os distintos atores sociais e à repartição de poder entre governantes e governados. Nesse contexto, é possível salientar que o desdobramento dos estudos, e do conceito, de governança para o setor público sofreram grande influência de organismos multilaterais e organizações privadas tais quais a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o Banco Mundial, o IBGC, dentre outros, contribuindo para o fomento da aplicação de aspectos da governança corporativa no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Considerando a dispersão do termo na esfera pública, que enseja na multiplicidade de dimensões de análise, faz-se necessária a adoção de uma dimensão única que propicie o desenvolvimento do processo de pesquisa de forma mais assertiva. E é nesse contexto que surge a dimensão da governança organizacional.

Fontes Filho (2003) indica que a governança organizacional guarda semelhança entre as realidades pública e privada quanto aos problemas comuns enfrentados por ambas, como: a separação entre propriedade e gestão, que enseja a geração dos problemas de agência; os mecanismos de estabelecimento de responsabilidade e poder; e o sistema de monitoria e incentivo para execução de políticas e objetivos definidos. Por sua vez, Oliveira e Resende Junior (2020) avaliam que governança organizacional se envolve diretamente com as competências, estruturas e instrumentos relacionados ao comportamento dos indivíduos dentro de uma instituição com a finalidade de auxiliar no alcance dos objetivos organizacionais de forma eficiente, efetiva e transparente.

Paludo e Oliveira (2021) atestam que o sistema de governança organiza diversos elementos que se interrelacionam em um ambiente organizacional, e que, independentemente do modelo de gestão adotado por cada organização, a governança organizacional incidirá sobre essas objetivando assegurar a defesa e o alcance do interesse público e demais aspectos que a ele estejam associados e que sejam considerados essenciais.

Assim, contribui para a compreensão da delimitação teórica e empírica desta pesquisa a composição do conceito de governança organizacional pública preconizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante a publicação do Referencial Básico de Governança (RBG). Neste conceito, observa-se que a governança pública, dentro da perspectiva organizacional, “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2020, p. 36).

Retomando o conceito de governança pública de Matias-Pereira (2010b, p.113), em que esta é um “sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”, e comparando-o à conceituação apresentada pelo TCU, percebe-se que há dois atributos que são comuns a ambos: o interesse comum e as relações de poder. O interesse comum, ou interesse público, é dito por ambos como prevacente a todo e qualquer interesse privado. Por sua vez, as relações de poder, sejam manifestas pela busca do equilíbrio de forças ou pelos aspectos relativos à liderança, estratégia e controle, são destacadas nos conceitos como fundamentais para influenciar a forma com que

se dará a gestão da organização pública. Assim, torna-se clara tanto a complexidade inerente à governança pública quanto a sua importância para a gestão pública contemporânea.

Uma vez compreendida a extensão conceitual da governança pública, cabe inferir que é sua função o aumento e a preservação do valor público dos serviços e produtos que o Estado entrega àqueles que financiam, com impostos, a sua atuação, ou seja, a sociedade (TCU, 2020). Matias-Pereira (2010b) ratifica a importância da governança para o setor público ao avaliar que ela detém também a importante função de se preocupar com a articulação e a interação entre os atores sociais e os aspectos institucionais que se mostram envolvidos no processo de gestão das organizações públicas. Na mesma linha, Fontes Filho (2014) indica que pelo fato de a governança pública ter como premissa a ideia de que o desempenho do Estado perpassa pela integração de atuação entre diversas partes interessadas, estatais ou não, acaba-se por recuperar a importância atribuída à discussão política relacionada com a ação estatal.

Todo esse conjunto de aspectos importantes atribuídos à governança no setor público permite inferir que esta passa a trazer como resultados a operação de três funções essenciais de governo que se retroalimentam, quais sejam: o direcionamento das prioridades em termos de políticas e serviços públicos a serem entregues para a sociedade; o monitoramento, mediante indicadores e metas, dos resultados planejados e efetivamente alcançados; e a avaliação de processos e resultados gerados a partir da ação do Estado visando o aperfeiçoamento de sua operação (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018). Assim, posto que a governança pública englobará estruturas, funções e processos que têm por objetivo criar condições para a execução da ação planejada do Estado (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018), cria-se um contexto no qual instrumentos de controle passam a ser aplicados com vistas a mensurar o desempenho da Administração e verificar se ela está conseguindo atingir o fim para o qual se destina (TEIXEIRA e GOMES, 2018).

Em que pese toda a relevância dada à governança no setor público, alguns desafios, limites e perspectivas são verificados quanto à exploração do termo na realidade atual. Considerando que a governança tem sua origem pautada na governança corporativa própria do setor privado, Fontes Filho (2003) alerta que os modelos de governança foram desenvolvidos com o objetivo de solucionar problemas específicos de um dado contexto, não sendo adequada a sua generalização para aplicação em ambientes não mercantilistas, tal qual é o ambiente estatal. Matias-Pereira (2010b), por sua vez, indica como um dos desafios inerentes à governança no setor público, a relação existente entre a capacidade de comando e direção do Estado e a sua capacidade de coordenação entre as políticas e os interesses diversos inerentes à

atividade estatal, de modo que a integração entre tais capacidades promove consistência à política de governo.

Em outra dimensão, novas perspectivas têm surgido para o uso do termo em diferentes contextos. Fontes Filho (2014) avalia que a governança pública elimina a mera visão de eficiência e resultados da ação estatal, proposta pelo gerencialismo, e traz consigo a valorização de aspectos mais relacionados à promoção de redes, cooperação e parcerias no âmbito da Administração Pública. Igualmente atestam Mota e Bittencourt (2019), indicando que o fortalecimento da estruturação de formas de governança em rede, promovendo a ampliação da participação de atores diversos na formulação e implementação de políticas públicas, demonstra ser uma das principais mudanças em termos de governança pública nos países ocidentais nos últimos anos. Assim, pode se depreender que a busca por modelos de governança que propiciem maior nível de interação deriva da compreensão de que atores sociais e políticos são indivíduos interdependentes entre si, sendo necessário reforço dos instrumentos de interação em consideração à crescente complexidade dos problemas e à especialização existentes entre os diversos atores (MOTA e BITTENCOURT, 2019).

Diante desse processo evolutivo e de consolidação da temática da governança no setor público, faz-se necessário também compreender como o conceito se desenvolveu historicamente até chegar ao que representa hoje, com base nas mudanças de formatação da Administração Pública, uma vez que a governança traça um novo cenário em que se provém o fortalecimento da ideia de maior articulação do Estado com a sociedade por meio do uso de novos instrumentos de gestão (FONTES FILHO, 2014).

Ribeiro e Bliacheriene (2013) conceituam a Administração Pública como elemento que tem por objeto direcionar esforços de atores humanos em favor de servir ao Estado para promover o alcance do interesse comum. Todavia, esse conceito, que indica uma mudança de paradigma na Administração Pública, é fruto de transformações recentes em que se busca reordenar as estruturas organizacionais estatais para que garantam o atendimento do interesse público em detrimento dos interesses privados (PASCARELLI FILHO, 2011), o que se efetiva por meio do exercício da gestão pública.

Rezende (2018) destaca que a gestão pública se utiliza de conceitos e métodos da administração, com vistas a orientar o modo pelo qual devem ser prestados os serviços públicos. Matias-Pereira (2012), por sua vez, indica que a gestão pública se encontra sob um viés de debate em que se observa a sua orientação para a efetiva prática da gestão por resultados, incorporando conceitos de gestão e terminologias usadas em um contexto estatal moderno, caracterizado por: responsabilização, transparência, estratégia e planejamento.

Matias-Pereira (2010a) analisa que a ausência de atendimento tempestivo das demandas da sociedade pela administração pública se tornou um fator motivacional de ampliação das exigências de qualificação da governança nas entidades públicas para resultar em melhoria da qualidade dos serviços públicos e na transparência da ação governamental. Para o autor (2010a) e Mendes (2000), a operação da gestão pública foi influenciada pelo movimento do *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (NGP), que visava a transferência de conhecimentos e técnicas gerenciais do setor privado para adaptação e aplicação ao setor público.

É importante salientar a necessidade de situar a governança no contexto de reforma do Estado e do novo gerencialismo. Avaliando as características da administração pública ao longo da história brasileira, Ianni (1986) aponta que a administração patrimonialista perdurou durante todo o Império e até parte inicial da República do Brasil, vindo tal situação ser modificada com o estabelecimento do regime de governo de Getúlio Vargas – período conhecido como Era Vargas (1930-1945) – que subsidiou o início da administração pública de caráter burocrático.

Visando estimular o desenvolvimento estatal e combater as práticas patrimonialistas, Vargas apoiou-se no instituto da burocracia, realizando uma profunda reformulação nas estruturas de governo existentes (IANNI, 1986), sendo um importante marco dessas ações a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que não só objetivava reorganizar a administração pública, como também representava o compromisso do governo em modernizar a gestão pública, estabelecendo como mecanismos fundamentais a meritocracia, o profissionalismo e o poder racional-legal (PALUDO, 2013).

Todavia, embora esses marcos históricos sejam comumente aceitos como representativos de uma descrição de evolução da administração pública brasileira, o que se vê na prática ainda é a presença de traços patrimonialistas dado que, de acordo com Pinho (2016), a carga patrimonialista ainda presente na sociedade brasileira não permite que se assumam uma rejeição irrestrita aos seus valores. Nesse quesito, se vê uma capacidade de resiliência do patrimonialismo, em que a modernização da sociedade e administração pública brasileira acabam por ser absorvidas por uma nova modelagem de suas práticas (PINHO, 2016).

Em contrapartida, Bresser-Pereira (1998) avalia que embora o Estado burocrático tenha se mostrado efetivo para combater a corrupção e o nepotismo verificados no Estado liberal (em que se via a presença do patrimonialismo) sua estrutura se mostrara ineficiente em atender às demandas oriundas dos cidadãos-clientes do Estado Social do século XX, criando um cenário propício à transposição de uma administração pública burocrática para uma gerencial.

Avaliando os desdobramentos ocorridos no contexto político externo, vê-se também como justificativas para a propagação da administração pública gerencial a ascensão ao poder

dos governos de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), que se assentaram em rediscutir o papel do Estado e promover a discussão dentro da esfera pública de conceitos até então restritos aos debates da iniciativa privada (WILDBERGER e GILEÁ, 2020).

Algumas características podem ser citadas como integrantes da formatação da administração pública gerencial, dentre elas: a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; a limitação do grau de confiança conferido aos políticos e funcionários públicos; e o estímulo à descentralização com o uso de contratos de gestão como forma de controlar o desempenho dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006). Wildberger e Gileá (2020) ressalvam, contudo, que ao longo da aplicação dos conceitos da administração pública gerencial nos anos 1980 até os anos 2000 se verificou a necessidade de reavaliar fundamentos da lógica gerencial motivado pela avaliação de que os resultados obtidos não se mostraram suficientes para garantir uma melhor prestação dos serviços públicos.

De modo mais recente, o que se vê ainda é que não apenas a crise fiscal dos anos 1980, como a crise econômica de 2008 impulsionaram uma quebra de confiança na capacidade do Estado em prover, de forma adequada, os serviços públicos à sociedade, fazendo com que se propiciasse um maior estímulo ao estudo e à proposição de medidas voltadas à promoção de *accountability*, transparência, eficiência e governança (TEIXEIRA e GOMES, 2019). Na mesma linha, Mendes (2000) afirma que o poder gerencial passou a ter destaque e a ser entendido como instrumento necessário para a promoção de mudanças globais, no cenário em que as velhas estruturas corporativas são tratadas como causa para o declínio da competitividade e formas tradicionais de autoridade que acabam por perder a confiança pública.

Diante desse contexto de protagonismo que o gerencialismo assumiu na administração pública brasileira, Matias-Pereira (2010a) destaca que uma análise de literatura aponta na direção de que a filosofia gerencial da NGP contribuiu para a criação de condições que impulsionaram a discussão da governança nas organizações públicas, embora haja diferença na aplicação dos dois conceitos. Ressalva, todavia, o autor (2010a) que uma vez que a governança deriva da cultura política do país é possível que seus desenhos institucionais se apresentem de modo diferenciado, o que denota o grau de complexidade da aplicação da temática.

A forma com que esses desenhos institucionais se moldarão para conceber a aplicação da governança pública nas organizações pode ser interpretada por meio de uma importante abordagem teórica que é a teoria neo-institucional. Para Rossetto e Rossetto (2005) a teoria institucional atribui ênfase ao grau de legitimidade de regras institucionais e como estas moldam a realidade social de forma que os fenômenos organizacionais possam ser explicados a partir da compreensão sobre como se legitimam os processos das organizações e quais as suas

interferências sobre os resultados alcançados. Nesse sentido, a teoria possibilitará que se discutam os ambientes institucionais e seus efeitos nas estruturas e processos das organizações de tal modo que esses ambientes sejam compreendidos tanto sob a ótica técnica e racional como sob a ótica da simbologia (ROSSETO e ROSSETO, 2005).

Rezende (2012) afirma que as teorias institucionais devem ofertar condições que permitam uma melhor compreensão acerca de variáveis institucionais e seus impactos em processos de mudança. Para o autor (2012) a teorização tradicional sobre mudanças no âmbito das organizações, em que se pauta também a teoria neo-institucional, traz como pano de fundo a ideia de que estas são motivadas por causas exógenas às organizações. Por sua vez, March e Olsen (2008) atestam que essa abordagem traz como premissa a ideia da existência de um maior grau de autonomia das instituições políticas. Assim, o Estado, através das instituições, passa a também afetar a sociedade em vez de apenas ser afetado por esta. Nesse contexto, o que se observa, então, é uma forte complexidade dos Estados modernos que se apresenta através de um conjunto de relações manifestas entre indivíduos e instituições (MARCH e OLSEN, 2008).

Hall e Taylor (2003) defendem que a teoria neo-institucional não se apresenta como uma corrente de pensamento unificada, mas sim um apanhado de três possíveis vertentes de análise: o institucionalismo da escolha racional; o sociológico; e o histórico. Em linhas gerais, o institucionalismo da escolha racional apregoa que atores das organizações possuem determinadas preferências e que agem de forma utilitária, por meio de cálculos estratégicos, visando maximizar a satisfação das mesmas. Já o sociológico atribui maior peso a influência de aspectos culturais sobre a ação dos atores, onde não apenas procedimentos e regras balizam essa atuação, mas símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais criam sentidos que orientam a ação humana. Por fim, o histórico se pauta na crença de que estratégias produzidas em contextos institucionais podem consolidar-se ao longo do tempo de tal modo que passem a ser consideradas como visões de mundo propagadas por organizações formais e que moldam a imagens destas e a ação dos atores envolvidos, demonstrando atenção a aspectos concernentes às assimetrias das relações de poder (HALL e TAYLOR, 2003).

Com base nas características apresentadas identifica-se que esta pesquisa traz como arcabouço uma abordagem mais vinculada ao institucionalismo histórico, uma vez que a discussão das relações de poder a ela inerentes igualmente se fazem presentes no marco teórico da burocracia que também é abordado neste trabalho. Além disso, França (2009) atesta que os institucionalistas históricos valorizam a análise da afetação das instituições sobre as preferências dos atores uma vez que estas passam a ser moldadas e manifestas de acordo com o contexto institucional, o que se torna passível de análise a partir do campo de observação da

pesquisa sobre a ação e influência de uma instituição de controle externo (TCU) sobre uma organização (Coren-BA) e a percepção dos atores desta (burocratas) como reflexo de suas preferências nesse dado contexto.

Relacionando a teoria com esta pesquisa tem-se um importante fator de análise que é o isomorfismo institucional. DiMaggio e Powell (2005) avaliam que o isomorfismo institucional se pauta na premissa de que as organizações competem não apenas por recursos ou clientes, mas também por legitimação institucional. Rossetto e Rossetto (2005) lecionam que o conceito diz respeito a um conjunto de restrições impostas a uma organização de forma a torná-la semelhante a outras organizações que estejam sobre um mesmo conjunto de características ambientais. Nesse sentido, a literatura institucional utiliza desse conceito para justificar os fatores que levam as organizações a mudarem as suas características como forma de ampliar sua compatibilidade com as características do ambiente e facilitar o seu funcionamento a partir da aplicação de regras e conceitos socialmente aceitos (ROSSETO e ROSSETO, 2005).

DiMaggio e Powell (2005) atestam a existência de três mecanismos de isomorfismo institucional: o coercitivo, que se relaciona com as influências políticas e problemas de legitimidade; o mimético, que é produto de respostas padronizadas diante de incertezas; e o normativo, que é vinculado ao processo de profissionalização. Aprofundando o suporte teórico que cerca o isomorfismo coercitivo tem-se que este é produto tanto das pressões formais e informais exercidas por organizações sobre outras organizações como também resulta do contexto cultural da sociedade em que estas atuam (DIMAGGIO e POWELL, 2005). Nesse sentido, DiMaggio e Powell (2005) atestam que o isomorfismo coercitivo parte da premissa de que requerimentos legais e técnicos do Estado moldam as organizações em diversos aspectos, de forma que estas se tornam cada vez mais homogêneas e caracterizadas pela busca de conformidade com instituições maiores. Assim, ao se contextualizar a aplicação do conceito num ambiente político e estatal em que se desenvolve a governança pública, vê-se que esta pode resultar no que DiMaggio e Powell (2005) classificam como um produto do isomorfismo coercitivo que é a imposição de procedimentos padronizados e regras legitimadas e a utilização de controles ritualizados de organizações referenciais.

Nesse sentido, tendo em vista que as relações complexas que se manifestam na atuação estatal afetam de forma direta como a governança se expressa no âmbito das organizações públicas, e que a estrutura burocrática se apresenta como um importante instrumento de compreensão da visão sistêmica da organização (AVELAR JR., 2012), faz-se necessário um maior aprofundamento dos aspectos que permeiam o desdobramento da governança em um contexto burocrático.

2.2. BUROCRACIA E GOVERNANÇA

A governança opera em uma lógica na qual os sistemas de regras, padrões e controles se tornam inerentes ao funcionamento da organização. Ela avalia a existência de controles sobre as tarefas executivas e os monitora adotando medidas corretivas em situações de risco previamente definidas (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020). É nesse ambiente de controles e regras que se vincula a teoria da burocracia.

Godoi, Silva e Cardoso (2017) destacam que a burocracia weberiana e a governança possuem em sua constituição elementos que apontam na direção de que a organização se subordina aos mais diversos tipos de controles e processos sistematizados. Logo, as duas abordagens teriam por objetivo a busca pelo profissionalismo, a garantia da segurança do sistema organizacional e a limitação da sobreposição dos interesses particulares aos interesses organizacionais (GODOI, SILVA e CARDOSO, 2017).

Weber (2011) destaca que uma estrutura governada burocraticamente é composta por atividades que são executadas a partir de uma divisão estável do trabalho e estabelecida como dever oficial. Motta e Bresser-Pereira (2004) concordam com tal premissa ao afirmarem que a burocracia, enquanto sistema social, traz como um dos principais traços a racionalização da divisão do trabalho com vistas a atingir os fins desejados. Na mesma esteira, Merton (1976) afirma que a burocracia incorre em promover clareza para a divisão de atividades que são de responsabilidade inerente aos cargos da organização, de forma que estas são atribuídas com base nos requisitos técnicos estabelecidos para a execução de procedimentos formais.

Weber (1976) aponta também que a administração burocrática, dada a sua superioridade em termos de estabilidade, disciplina e precisão a outros meios de organização, confere aos administradores maior nível de previsibilidade dos resultados da instituição. Para Matias-Pereira (2010b) a racionalidade presente na burocracia weberiana tem por objetivo ser funcional, sendo atingida pela elaboração de regras que dirigem o comportamento para a obtenção da eficiência. Assim, o cumprimento dos deveres dos funcionários perpassa pelo estabelecimento de um sistema de normas no qual somente pessoas qualificadas poderão exercer aquela atividade, o que se relaciona com aspectos da governança como um sistema de regras e critérios estipulados para a execução de processos.

A governança pública é produto da sociedade contemporânea, em que se busca compreender o papel do Estado e discutir a efetividade do seu exercício, fazendo com que sua legitimidade seja assegurada para o alcance de suas finalidades (CASTRO, 2018). Deste modo, visualizando-se o Estado como uma instituição política do poder que articula as relações sociais

e promove o bem comum (KOHAMA, 2017), cria-se uma cadeia de relações de interesse que ampliam as exigências sobre o Estado moderno, pautadas na complexidade cada vez maior da civilização e que tendem a burocratização (WEBER, 2011). Neste sentido, pode se dizer, a partir da visão de Peregrino (2018), que uma vez que essa estrutura moderna de Estado busca basear sua fonte de poder no estabelecimento de um regramento legal, a burocracia passa a ser o aparelho administrativo utilizado para garantir o cumprimento da lei.

Nesse contexto de governança pública e burocracia, onde relações de poder, tomada de decisão, regramentos e normas ganham espaço, surgem figuras envolvidas na operacionalização dos processos inerentes aos sistemas de governança no âmbito das organizações: os funcionários e os grupos gestores do setor público, ambos aqui compreendidos como burocratas de níveis diversos. A importância de conhecer e estudar esses indivíduos é ressaltada por Abrucio e Loureiro (2018), que avaliam que os burocratas e os dirigentes eleitos, constituem-se em atores políticos centrais do mundo contemporâneo, e por Cavalcante e Lotta (2015), que compreendem que a burocracia pública detém papel central na execução das políticas e serviços públicos.

Conforme anteriormente apresentado, busca-se compreender a atuação dos atores das burocracias públicas a partir de uma assimilação das características concernentes a três níveis de burocracias atualmente pesquisados: os burocratas de alto escalão, os de médio escalão, e os de nível de rua, sendo importante, para tanto, perceber as semelhanças e diferenças entre os mesmos e entender como suas condutas podem afetar o desenvolvimento da governança pública.

Merton (1976) afirma que os burocratas possuem natural resistência à mudança institucional em razão de possível risco aos interesses adquiridos, bem como pelo seu nível de afetividade com a rotina estabelecida cuja possibilidade de alteração acaba por gerar inquietação. Por sua vez, Motta e Bresser-Pereira (2004) compreendem que a burocratização excessiva, levando ao apego exagerado às normas, faz com que o funcionário burocrático se torne inflexível perante uma organização que detém uma estrutura dinâmica e mutável, o que acaba por resultar em inflexibilidade dessa estrutura e promoção de ineficiência.

Esse sentimento relacionado à preocupação com o comportamento do burocrata público é também compartilhado por Przeworski (2006) que afirma que os objetivos dos burocratas não serão necessariamente iguais aos dos cidadãos, os quais somente podem exercer um controle indireto sobre as atividades dos burocratas dada a ausência de mecanismos que possibilitem uma sanção direta destes a partir de suas ações. Merton (1976) avalia como importante o adequado tratamento destes atores para o bom funcionamento do sistema burocrático, citando

que uma estrutura social, como a burocracia, consegue atingir eficácia a partir da propulsão de atitudes e sentimentos adequados nos grupos que a integram, neste caso os burocratas de níveis diversos.

Um importante nível nessa hierarquia do sistema burocrático é formado pelos denominados burocratas de nível de rua. Conforme anteriormente apresentado, tal conceito se desenvolveu a partir dos estudos de Lipsky e envolve aqueles atores que possuem contato direto com os usuários dos serviços públicos. Lotta e Costa (2020) ressaltam que a burocracia de nível de rua não é caracterizada pelo seu posicionamento na estrutura hierárquica, mas sim por se tratarem da estrutura responsável pela conexão entre cidadãos e o Estado.

Para Lipsky (2019) há alguns fatores que implicam em considerar a essencialidade da compreensão da atuação do burocrata de nível de rua. O primeiro deles, segundo o autor (2019), diz respeito ao fato de que tal burocrata se torna responsável por mediar a relação entre os cidadãos e o Estado, o que os faz tornar, muitas vezes, alvos de controvérsia política. Em segunda monta, os burocratas de nível de rua, para Lipsky (2019), atuam entregando políticas de governo e assim acabam por tomar decisões que afetam a vida das pessoas. E por fim, os burocratas de nível de rua têm como elemento chave de sua atuação a discricionariedade, que faz com que esses atores determinem o acesso à direitos e benefícios, bem como sanções, por parte dos usuários do serviço público (LIPSKY, 2019).

O aspecto da discricionariedade dos burocratas de nível de rua é também destacado por Lotta e Costa (2020), que citam que esta se constitui no espaço de liberdade para a tomada de decisão que os burocratas possuem dentro de um limite imposto pelas regras. Para elas (2020), a discricionariedade se torna um elemento central de compreensão da atuação destes burocratas, uma vez que ela subsidia a tomada de decisão e sua implementação, logo configurando como se materializará a ação do burocrata. Tal ação, de acordo com Lipsky (2019), traduz a essência da burocracia de nível de rua que é pautada num contexto em que pessoas tomam decisões sobre outras pessoas, revelando o caráter de julgamento humano inerente ao comportamento desses burocratas no exercício de suas atividades.

Nesse contexto de discricionariedade, Cavalcante, Lotta e Pires (2018) afirmam que os burocratas de nível de rua têm sofrido uma crescente pressão de distintos grupos e demandas que acabam por influenciar a sua tomada de ação nesse contexto. Por outro lado, Lotta e Costa (2020) indicam que esses burocratas executam suas ações pautadas em elementos que não se limitam à aspectos políticos ou até mesmo gerenciais da organização.

Diante dessas características desse grupo de burocratas, é interessante notar que os estudos contemporâneos da burocracia têm se posicionado em favor de conceder maior ênfase

aos aspectos de interação, valores e julgamentos dos burocratas de nível de rua de modo que se amplifique o conhecimento acerca da sua atuação e suas interações (LOTTA e COSTA, 2020). A partir de estudo de Ferreira e Medeiros (2016), foi constatada a existência de fatores diversos que podem influenciar o comportamento do burocrata de nível de rua, tais como, por exemplo, fatores de relacionamento com outras partes interessadas, valores e aspectos de ordem pessoal, bem como até mesmo fatores que envolvem a gestão da organização, como controles, *accountability*, padrões de desempenho, dentre outros, o que clarifica a importância deste grupo para a consecução das ações do Estado.

Outro importante grupo de burocratas a ser estudado são os denominados burocratas de médio escalão. Pires (2018) avalia que esse grupo se constitui em um novo objeto de estudo e pesquisa, dado que até então não havia sido identificado como um grupo ou segmento transversal às estruturas governamentais. Para Cavalcante e Lotta (2015) os burocratas de médio escalão detêm importância por serem conhecidos em razão do papel que desempenham de intermediar as relações entre o alto escalão e o nível de rua, contribuindo para a interface entre o planejamento e a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, fazem parte desse grupo atores como gerentes e supervisores, dentre outros, que se responsabilizam em tornar operacional as estratégias definidas pelo alto escalão (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Um dos aspectos fundamentais para se compreender a emergência da importância de estudo da burocracia de médio escalão diz respeito à ocorrência de mudanças na forma de atuação do Estado contemporâneo, levando à discussão de aspectos inerentes às dinâmicas de relação entre os níveis superiores e inferiores (PIRES, 2018). Cavalcante e Lotta (2015) afirmam que também contribuiu para tal processo um crescente movimento de avaliação da efetividade e implementação de políticas públicas, no qual emerge uma perspectiva de abordagem do tipo *bottom-up* (de baixo para cima), em que se põe sob avaliação o processo de barganha e negociação entre as partes que operacionalizam a política e as que a formulam, sendo nesse espaço que se dá a atuação da burocracia de médio escalão.

Analisando fatores que demarcam a atuação desse grupo, surgem algumas características importantes de serem destacadas. A primeira delas é que os burocratas de médio escalão desempenham, de modo simultâneo, atividades de cunho gerencial e político para possibilitar que as decisões em nível estratégico se tornem operacionais (CAVALCANTE, LOTTA e YAMADA, 2018). Outra característica é que esse grupo de burocratas detém capacidade de exercer influência sobre a tomada de decisão que norteia a ação estatal, uma vez que buscam sintetizar informações e apresentar alternativas de decisões para o alto escalão, assim repercutindo no processo decisório (CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Uma última e

importante característica é que a atuação desses burocratas é marcada por um processo interativo entre distintos agentes públicos, o que faz com que o burocrata de médio escalão possa ser reconhecido, na maioria das vezes, como um ser relacional (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Acerca da caracterização do burocrata de médio escalão como um ser relacional, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) afirmam que a dimensão relacional tem obtido recente ênfase para que se compreenda a atuação desses burocratas, onde aspectos como habilidades de negociação, articulação e mediação são colocados em voga. Na mesma linha, Pires (2018) destaca que o posicionamento estratégico na hierarquia deste grupo de burocratas faz com que eles gerenciem conexões e interfiram em fluxos de informação e em distribuição de recursos.

Ainda avaliando a importância do conhecimento da atuação da burocracia de médio escalão, tem-se, na visão de Oliveira V. e Abrucio (2018), que esses burocratas apresentam variações em seu comportamento, ora agindo como integrantes do alto escalão, quando atuam na gestão de recursos públicos, e ora como integrantes do nível de rua, quando efetuam contato direto com o público-alvo da política pública a qual gerenciam, possuindo autonomia para atuar frente a ambas. Assim, ao também desfrutarem de certo nível de discricionariedade, tal qual os burocratas de nível de rua, os burocratas de médio escalão também se constituem em peça fundamental para compreensão da burocracia pública, dada a sua posição interativa com os diversos atores que a constituem e a sua afetação sobre a tomada de decisão (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Um último, porém não menos importante, grupo de burocratas que se tornam compreendidos nesse estudo são os burocratas de alto escalão. Inicialmente, convém ressaltar que pesquisadores afirmam que a maioria dos estudos relativos à burocracia se concentra em analisar aspectos relativos ao alto escalão (CAVALCANTE e LOTTA, 2015; CAVALCANTE, LOTTA e YAMADA, 2018; OLIVEIRA V. e ABRUCIO, 2018). Todavia, o que se verifica é que a maior parte desses estudos se volta a analisar os burocratas de alto escalão pautados numa estrutura de cargos definida pelo governo federal, essencialmente voltada à cargos de administração de ministérios e outras entidades governamentais. Assim, vê-se que os estudos acabam por não abranger complexidades diversas presentes noutras estruturas de administração, como a própria estrutura dos conselhos de fiscalização profissional, por exemplo, fazendo com que o conceito de burocracia de alto escalão se torne mais restrito.

Cavalcante, Camões e Knop (2015) indicam que a compreensão do funcionamento da ação governamental perpassa pelo reconhecimento da existência de um amplo conjunto de atores e características e normas que irão variar de acordo com a área ou tema em questão. Na

mesma esteira, Oliveira V. e Abrucio (2018) reconhecem que a avaliação da atuação da burocracia pública desdobra-se a partir da consideração acerca das particularidades do contexto em que a burocracia atua. Assim, para fins dessa pesquisa, levando em conta a estrutura organizacional dos conselhos de fiscalização profissional, consideram-se os burocratas de alto escalão como propriamente aqueles que presidem a máquina pública, uma vez que não foram eleitos de forma direta, mas sim indiretamente pelos seus próprios pares (BRASIL, 1973) e por se adequarem aos critérios que caracterizam o perfil desse burocrata que é de serem “decisores com responsabilidade política” (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998, p. 48). Bresser-Pereira (2007) ainda amplia esse conceito ao avaliar que esse nível de burocracia (por ele chamado de alta burocracia pública) é composto por burocratas profissionais e políticos eleitos que desempenham um papel político e estratégico.

Além desses aspectos, observa-se que grande parte dos estudos acaba por focar a atuação do burocrata de alto escalão em contextos de tomada de decisão (PIRES, 2018) ou avaliar as características pessoais que cercam suas nomeações (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998), não se concentrando em analisar aspectos que remetem à fatores ou características que demarcam a forma de atuação desse grupo.

Diante da tais considerações, convém avaliar alguns aspectos já ressaltados em literatura. O primeiro deles é que o burocrata de alto escalão terá sua atuação demarcada sempre pelo plano de fundo político, voltada a avaliar as consequências de seus atos e a efetividade das políticas adotadas (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998). Outro aspecto é que, por estarem no topo da hierarquia e legitimados pelo processo democrático, os burocratas de alto escalão se tornam responsáveis pela tomada de decisão da organização a que dirijam, escolhendo algumas dentre as alternativas técnicas existentes (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999).

Como se nota, o principal aspecto vinculado ao burocrata de alto escalão diz respeito à sua autonomia e responsabilidade em proceder com a tomada de decisão da organização. Para Alexander, Lewis e Considine (2011) os tomadores de decisão – neste caso o alto escalão – devem utilizar-se de redes interpessoais para auxiliar na identificação de problemas e moldagem de soluções. Concordam com tal posição Abrucio e Loureiro (2018), que afirmam que o envolvimento de burocratas na tomada de decisão é um processo desejável na contemporaneidade, e Peregrino (2018), que avalia que a concentração de decisões no topo da organização implica em redução do nível de confiança e limitação à inovação, o que denota a importância do bom relacionamento da burocracia de alto escalão com os demais níveis da hierarquia e o envolvimento destes nos processos de tomada de decisão da organização.

A burocracia é uma vertente passível de ser utilizada para aprofundar as relações inerentes ao envolvimento dos burocratas dos mais diversos níveis nos processos de governança. Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) ressaltam a existência de estudos que se dedicam a compreender de que modo a burocracia atua em contexto de governança. Desse modo, é relevante notar que esses burocratas ocupam posição central na governança pública, uma vez que levarão a efeito os atos de governança a partir da exigência de formalização e mobilização de competências específicas, de ordem técnica e política, requeridas pelo próprio sistema de governança (BERGUE, 2020).

Um dos riscos que a burocracia impõe ao cumprimento dos objetivos da governança é o de direcionar os burocratas para uma posição em que haja superconformidade às normas, gerando, então, o distanciamento e comprometimento dos fins organizacionais e deixando-se levar apenas pelo formalismo e ritualismo (FERRARI, 2006). Merton (1976) igualmente alerta que uma das disfunções que podem ser geradas pela organização burocrática é o apego excessivo dos executores de tarefas aos procedimentos formais, provocando um deslocamento da ênfase do resultado para a ênfase da execução processual. Neste caso, o que se verifica é que a submissão à norma deixa de ser um instrumento de meio para o alcance do resultado, passando a ser, então, um fim em si mesma (MERTON, 1976).

Motta e Bresser-Pereira (2004) também avaliam como disfunção da burocracia capaz de comprometer os resultados organizacionais o caráter de impessoalidade que demarca a constituição de uma organização burocrática. Para os autores (2004), uma vez que o sistema se organiza de forma que se reduzam as relações pessoais, cria-se uma estrutura em torno do funcionário burocrático que faz com que este ignore as peculiaridades dos indivíduos a quem atende e se torne distante das suas dificuldades.

Ao analisar a realidade brasileira, Peregrino (2018) compreende que a burocratização do serviço público se desenvolveu de forma divergente do modelo racional apregoado por Max Weber, onde ao invés de se desenvolver uma centralização do comando racional gerou-se uma expansão exagerada de estruturas administrativas desconectadas, promovendo, assim, fragmentação de poder. Desse modo, num contexto estatal de busca pela agregação de valor público e satisfação do cidadão, Bresser-Pereira (2006), destaca que a busca pela eficiência estatal perpassa por equipar o Estado com instrumentos de intervenção efetiva e criar incentivos para que os funcionários públicos (burocratas) atuem visando à satisfação do interesse público.

Outra importante questão que se faz presente na lógica pública, especialmente na dimensão de partes interessadas da governança pública, e que afeta o comportamento dos burocratas, diz respeito à dimensão política de atuação do Estado. Cavalcante, Lotta e Yamada

(2018) apontam que os estudos sobre burocracia pública trazem consigo a presença da dicotomia técnica e política que surgem como elementos que explicam parte da atuação dos burocratas. Souza (1998) destaca que a Administração Pública, como disciplina, foi forjada no âmbito dos estudos relacionados com a ciência política, e que assim pesquisas neste campo do conhecimento trazem o aspecto da política de forma indissociável deste importante conceito.

Esse movimento de crescimento da interação entre técnica e política no âmbito da gestão pública é explicado por Abrucio e Loureiro (2018) como resultado da expansão das atividades estatais na segunda metade do século XX que ensejaram em ampliação da interrelação entre o mundo político e a administração pública. Para os autores (2018), as democracias modernas têm apresentado cada vez menos nitidez da separação entre política e burocracia, fazendo com que políticos e burocratas detenham atuações cada vez mais entrelaçadas, com os primeiros precisando apresentar maior capacitação técnica para a tomada de decisão e os segundos precisando desenvolver maior capacidade de articulação para dar sustentação política à proposição de ideias e direcionamento de ações do Estado. Nessa seara, visualiza-se a ocorrência de um processo de burocratização da política e politização da burocracia (ALESSIO e AMBROZIO, 2016), com maior nível de interação e relacionamento entre dirigentes e funcionários, que visa dar maior sustentação ao desenvolvimento da ação governamental e à geração de valor público.

Outro importante aspecto que é próprio da governança, e que se relaciona com o envolvimento dos burocratas, é a *accountability*. Lipsky (2019) destaca que a tentativa de aumentar a *accountability* por meio de controles administrativos inerentes à governança pode ser vista como um esforço direcionado à ampliação da congruência entre o comportamento dos trabalhadores (burocratas de médio escalão e de nível de rua) e as políticas da alta administração (burocratas de alto escalão). Nesse mesmo entendimento analisam Alessio e Ambrozio (2016), ao indicarem que a forma com que as burocracias se manifestam nas democracias modernas visa a formação de arranjos institucionais que ensejam na criação de canais e processos de *accountability*, além da criação de mecanismos de estímulo e busca pelo bom desempenho das organizações públicas.

Para Abrucio e Loureiro (2018), essa busca por *accountability* das democracias modernas se pauta na criação das próprias burocracias públicas contemporâneas em consequência ao que os autores chamam de lutas sociais para o atingimento de direitos de cidadania. Os autores (2018) compreendem que a formação da burocracia moderna ensejou a criação de estruturas administrativas que, com base em orientação política, foram direcionadas para buscar a melhoria da eficiência da atuação estatal juntamente com a melhoria do processo

de prestação de contas dessa atuação e consequente aumento de probidade no uso da coisa pública, o que acabou por resultar no que hoje se conhece como *accountability*.

Ainda em termos de *accountability*, Ferreira e Medeiros (2016), em seu estudo acerca da atuação dos burocratas de nível de rua, chegaram à conclusão de que esta é um dos fatores que moldam o comportamento do burocrata, de modo que a prática da *accountability*, juntamente com a existência de controles, acaba por contribuir para que uma organização burocrática, especialmente pública, consiga tanto gerenciar a implementação de suas políticas quanto prestar contas de tal implementação. Nesse sentido, a *accountability* passa a ser uma exigência latente das instituições democráticas, e burocráticas, modernas, enquanto que os controles se tornam um necessário instrumento de realização da administração da máquina (FERREIRA e MEDEIROS, 2016).

Um último ponto a se destacar sobre a vinculação entre governança pública e burocracia diz respeito à função do controle. Weber (2011) e Lipsky (2019) destacam que a autoridade e a hierarquia são componentes do sistema burocrático, agindo como instrumentos de subordinação organizados de forma a proporcionar o controle dos superiores (burocratas de alto escalão) aos subordinados (burocratas de médio escalão e de nível de rua), o que, atrelado ao aspecto do sistema de normas, acaba por denotar o enraizamento do controle na teoria burocrática.

Merton (1976) também vincula o aspecto da autoridade ao que ele chama de poder de controle, avaliando que este é reconhecido com base no cargo daquele que o detém e não na pessoa que o exerça, de modo que a conduta administrativa dos subordinados passa a se pautar essencialmente na obediência aos limites estabelecidos pelo sistema de normas da organização.

Igualmente atestam Motta e Bresser-Pereira (2004) ao avaliarem que a organização burocrática manifesta a sua racionalidade através do caráter impessoal que a cerca. Nesse sentido, o poder exercido pelos indivíduos não derivará de suas características de sua personalidade, mas sim da própria norma que criou a função para o exercício do poder naquela organização (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004). Tal fator contribui, na visão dos autores (2004), para que a norma implique tanto no exercício impessoal do poder pelo indivíduo ocupante do cargo que o detém, como também na obediência impessoal deste poder pelos subordinados que o cercam.

Ao se vincular o controle à atuação estatal, tem-se, então, que as razões do Estado passam a ser a norma suprema e decisiva de atuação dos burocratas (WEBER, 2011). No caso brasileiro, entretanto, destacam Gaetani e Peci (2020) que tal movimento não resultou no impulsionamento da meritocracia e da profissionalização do serviço público, mas sim acabou por conferir ao termo burocracia a conotação de irracionalidade administrativa. Assim, cabe,

desse modo, se rediscutir como o controle da atividade pública, através da governança, propõe passar do mero foco à execução de processos para prover atenção à agregação de valor público à sociedade.

Isto posto, há que se compreender que o controle, no âmbito do Estado, não se limita apenas a forma como o processo se desenvolve no interior de uma organização pública, mas sim envolve diferentes organizações dentro de um mesmo processo (FILGUEIRAS, 2018). Peregrino (2018), por sua vez, embora reconheça que a função de controle está presente nos mais diversos níveis da administração pública avalia que, no caso brasileiro, houve um movimento de expansão exagerada de criação de organismos especializados na função de controle no país, fazendo com que a gestão pública nacional fosse direcionada para um processo de burocratização de suas atividades, levando à disfunção da rigidez administrativa em detrimento, em sua visão, à valorização da sociedade do conhecimento.

Esse envolvimento de organizações diversas no controle da atividade pública dá a conotação do cenário em que aparece a atuação de um ente de controle externo exercendo influência sobre uma organização pública. Para Catalá (2006) a mudança institucional se manifesta conforme a capacidade e vontade política vigente de modo que se promovam novos arranjos institucionais, e no cenário brasileiro essa mudança se vê impulsionada pela atuação dos órgãos especializados de controle dos atos da administração pública, Assim, dá-se destaque ao que Filgueiras (2018) classifica como burocracia de controle, a qual se apresenta como ator político fundamental e com representação suficiente para prover mudanças organizacionais no âmbito da democracia, ensejando outra frente de discussão que é a institucionalização de diretrizes e práticas de controle inerentes à governança pública.

2.3. CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA

Aspectos relativos ao controle são cada vez mais importantes nos estudos relativos à administração pública contemporânea. Para Menezes (2016), o amadurecimento dos sistemas democráticos latino-americanos tem propiciado que discussões referentes à controles e responsabilização de governantes e burocratas adquiram papel central de discussão neste contexto geopolítico.

Nessa seara, compreender o que seria controle e qual a sua extensão se torna de suma importância para o aprofundamento do tema. Para o TCU (2014a), o controle, enquanto atividade típica de Estado, constitui-se em uma ação tal em que se comparam duas dimensões essenciais que seriam: o mundo ideal, pautado na legislação pertinente ao objeto controlado; e o mundo real, que revela as ações, e possíveis inconsistências, dos atores públicos perante este mesmo objeto. Assim, o controle terá por objetivo avaliar e produzir informações que tenham por finalidade garantir o aperfeiçoamento da Administração Pública, gerando por retorno à sociedade maior transparência dos atos públicos e maior possibilidade de controle social sobre os resultados da esfera pública (TCU, 2014a).

Tendo em vista que o controle é um instrumento essencial para o bom funcionamento de um regime democrático, dado que o agente que detém poder na esfera pública sujeita-se à uma multiplicidade de controles (LIMA, 2015), observa-se que será função deste indicar alternativas para a eliminação de discrepâncias existentes entre o mundo ideal e o real, contribuindo, ao longo do tempo, para o aprimoramento das políticas e ações de governo e a estas conferindo ganhos de eficácia, eficiência e efetividade (TCU, 2014a).

De acordo com Lima (2015) existem dois tipos de controle das atividades do Estado, sob o critério do posicionamento do órgão controlador: o interno, que se dá quando o agente de controle integra a própria estrutura da Administração e se dedica aos controles administrativos; e o externo, que é exercido, dentre diversos atores, por órgãos de controle externo, cujo objetivo de controle se dirige aos atos administrativos das três esferas de governo e que busca o aprimoramento da gestão pública, sendo esse tipo de órgão convencionalmente chamado de entidade de fiscalização superior.

Reis e Anzolin (2020) afirmam que o controle externo se operacionaliza com a finalidade de atestar a probidade dos atos públicos, verificar a regularidade no uso do recurso público e observar a fiel execução orçamentária, sendo esse controle exercido usualmente pelo Poder Legislativo ou indiretamente pelas Cortes de Contas. Lima (2015), todavia, pontua que a chegada da sociedade da informação tem causado transformações no exercício do controle

externo em grande parte dos países, uma vez que tem se ampliado as pressões em torno da transparência e da eficiência do Poder Público, causando, proporcionalmente, ampliação das cobranças em torno da ação das organizações e dos profissionais de controle externo, dos quais se pede agilidade, integridade e foco nas prioridades finalísticas.

É salutar ressaltar que a ação estatal se manifesta em um ambiente de tamanha complexidade que enseja a elaboração de um sistema de controle que abranja a maior gama de atores envolvidos, direta ou indiretamente, com as receitas e as despesas públicas, uma vez que, na esfera pública, a essência do controle se pauta na aferição da conduta do agente público diante das regras estabelecidas em defesa do interesse público (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018).

Nesse contexto de multiplicação de atores agindo em prol de garantir o controle da atividade pública, vê-se a aprovação de normativos diversos, com destaque para os do Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), que visam trazer a efeito aspectos relativos à programas de integridade, controles internos e gestão de riscos na operação da gestão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com o objetivo de positivar o tema da governança pública em razão da constatação de má utilização dos recursos públicos (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020).

Em que pesem eventuais problemas de falta de ação coordenada das redes de controle sobre a atividade pública, Oliveira A. (2018) ressalva que é papel dos órgãos centrais de controle do Estado propor adequações na estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública com vistas a prover melhoria dos níveis de eficiência das políticas públicas. Para ele (2018), tanto o TCU quanto a CGU conferem prioridade à projetos que envolvam ações de promoção de governança e integridade em seus respectivos planos estratégicos, o que atesta que os dois temas detêm adequação para com os objetivos estratégicos dos órgãos de controle. A importância dessas instituições é também ressaltada por Menezes (2016), para quem a existência de organizações que executem a *accountability* horizontal é causa fundamental para prover efetividade a um sistema democrático.

Considerando que a estrutura de controle externo, conforme destacado, é algo comum ao Estado moderno, Marques (2007) aponta que são os Tribunais de Contas que exercem esse papel de controle, cuja atuação é preponderante para a governança no setor público. No Brasil, se nota que o controle exercido por meio da fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional das atividades das organizações públicas da administração direta e indireta é de competência do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1992), logo tornando-se este o principal expoente da governança pública no contexto federal brasileiro.

Para o TCU (2014a), o exercício das suas atividades de controle externo se manifesta mediante quatro distintas funções, a saber: a função judicante, voltada a prover o julgamento de contas de instituições jurisdicionadas; a função consultiva, que se manifesta pela emissão de pareceres e estudos demandados à Corte de Contas; a função de ouvidoria, pautada na promoção do controle social através da abertura ao recebimento de denúncias e manifestações pelos cidadãos; e a função normativa, que decorre do aspecto fiscalizatório do Tribunal e representa a função que abrange a maior parte das organizações públicas brasileiras, sendo essa a que mais se destaca no bojo dessa pesquisa.

A formatação do Tribunal de Contas da União e suas competências passou por diversas modificações ao longo do tempo, constatando-se que sua proposta de criação se constituiu numa das mais extensas polêmicas na história do Parlamento brasileiro, uma vez que a discussão perdurou desde o período do Império até vir a se confirmar a criação após a proclamação da República (LIMA, 2015). O TCU (2014a) indica que sua criação se deu em função da atuação propositiva de Ruy Barbosa que veio a ser consumada pela edição, do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, definindo que as competências do Tribunal seriam voltadas à análise de movimentação de receitas e despesas e julgamento de contas dos responsáveis por recursos da República.

Desde a instituição da República, todas as constituições brasileiras trouxeram presente a figura do Tribunal de Contas da União, sendo que o seu prestígio em termos de competências estabelecidas esteve diretamente associado às liberdades democráticas de cada Carta, havendo redução de suas atribuições nas cartas de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar), porém recuperação e ampliação com a redemocratização que culminou nas Constituições democráticas de 1946 e 1988 (LIMA, 2015). Analisando a Constituição brasileira vigente, observa-se que um grande rol de competências foi atribuído a este ente de controle externo, destacando-se as responsabilidades de apreciar as contas da Presidência da República, julgar contas dos administradores e responsáveis quaisquer pela administração de recursos públicos, e realizar inspeções e auditorias em unidades administrativas dos três Poderes, dentre outras incumbências de alta responsabilidade que lhe foram delegadas (BRASIL, 1988).

Nardes, Altounian e Vieira (2018) apontam que a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) vigente trouxe consigo uma ampliação das competências do TCU em relação às constituições anteriores, com o objetivo de compatibilizar o estrito controle da legalidade dos atos públicos com a avaliação de sua legitimidade. Essa ampliação de competências se dá num contexto em que o processo de abertura democrática propicia condições políticas favoráveis para o desenvolvimento de instituições de

accountability, fazendo com que as instituições de controle assumam o papel de atuarem como agências responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública (FILGUEIRAS, 2018).

Lima (2015) afirma que essa expansão de atribuições é justificada pela criação de novas formas de organização do setor público que foi propiciada pela Constituição de 1988, fazendo com que se torna-se necessária a criação de metodologias e desenvolvimento de competências e procedimentos específicos de controle até então inexistentes na sistemática de controle externo, levando, deste modo, ao seu fortalecimento. Brunet (2019) corrobora com esse pensamento avaliando que a fiscalização dos novos atores institucionais se consistiu na principal linha de ação do TCU ao longo dos anos 90 e 2000. Na mesma linha, Heller (2019) ratifica o crescimento do Estado e de seus deveres para com a sociedade como um dos fatores que contribuíram para o aumento de atribuições do TCU em decorrência da promulgação da CFRB, atribuindo também importância à incapacidade do Poder Legislativo em controlar a atividade econômico-financeira do Estado, transferido essa responsabilidade à Corte de Contas.

Diante dessa evolução nas competências do Tribunal de Contas da União ao longo do tempo, Altounian, Souza e Lapa (2020) ressaltam que a atuação do TCU, especialmente no que tange à governança pública, passou a ser pautada na criação de manuais e documentos que contribuíssem para prover melhor ilustração do assunto para os gestores públicos e para a sociedade. É nesse contexto que surge a criação de documentos como o Referencial Básico de Governança (RBG) e o Manual Dez Passos para a Boa Governança, dentre outros, que fortalecem a ação orientativa do Tribunal para com os entes da Administração Pública (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020). Teixeira e Gomes (2019) destacam em especial o RBG e sua importância para que haja indução de ações de governança nas entidades de modo a levar ao direcionamento do atendimento do interesse público. Para estes (2019) se faz necessário avaliar o grau de aderência dos órgãos públicos ao RBG e o impacto da implementação da governança no setor público. Assim, com base nessa atuação normativa e orientativa do TCU sobre as entidades públicas a ele jurisdicionadas, depreende-se a necessidade de se lançar um olhar quanto aos aspectos teóricos que circundam esta atuação.

Meyer e Rowan (1977) destacam que o surgimento de estruturas organizacionais formais se dá, na sociedade moderna, em ambientes de alta institucionalização, sendo tal conceito relativo às formas pelas quais obrigações, processos e realidades sociais assumem *status* de regra no pensamento e na ação social. Corrobora com tal ideia Matias-Pereira (2021) que indica que o ambiente institucional tem por característica se constituir de regras, práticas, símbolos, crenças e requerimentos normativos sobre os quais buscam se apoiar os indivíduos e

organizações com vistas a garantir o recebimento de apoio e legitimidade. Assim, tendo em vista que as organizações públicas pautam sua existência na persecução do interesse público – o que conota uma espécie de pensamento social – a busca pela legitimidade torna-se um processo quase que constante (MEYER e ROWAN, 1977).

Partindo-se do pressuposto que as organizações interagem com o seu ambiente em busca de legitimação (MATIAS-PEREIRA, 2021), pode-se, então, afirmar que há relação entre a ação de controle externo, aqui executada pelo TCU, sobre os seus entes jurisdicionados e o movimento de indução da governança pública sobre entidades públicas brasileiras. Essa indução é justificada tanto pela própria ação do Tribunal, que passou a ampliar sensivelmente o número de acórdãos firmados com o uso do termo governança (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018), quanto pela ação das unidades jurisdicionadas, que passaram a sujeitar-se ao cumprimento das determinações do controle externo para garantia dessa legitimidade.

Conforme citado, o Tribunal tem entre suas competências o controle da Administração Pública visando contribuir para o seu aperfeiçoamento (TCU, 2014a), o que somente se torna possível a partir da constituição de diretrizes e práticas de gestão racionais que modificarão a forma de atuação dessas entidades. Ratificam essa compreensão teórica Meyer e Rowan (1977), ao afirmarem que a força da ordem racional-legal se dá na medida em que regras e procedimentos racionalizados tornam-se requisitos institucionais e que as organizações existentes, ou novas que se formam, adquirem novos elementos estruturais, tal qual pode ser percebido na atuação do TCU para promoção da governança na esfera pública brasileira.

Para Sant’anna (2018) se faz necessário que as atribuições constitucionais dos órgãos de controle externo e os princípios de governança se relacionem, de tal forma que suas políticas de fiscalização se voltem a indicar a governança como atributo essencial na gestão da administração pública, ressaltando a importância da atuação dessas entidades para a promoção do tema nas organizações públicas.

A atuação do TCU como agente propulsor da governança pública também pode ser entendida a partir da influência da ordem governamental externa. Nardes, Altounian e Vieira (2018) afirmam que a OCDE desenvolveu, a partir dos anos 2000, diversas publicações relacionadas com o tema da governança. Wildberger e Gileá (2020) avaliam que organismos multilaterais (tal qual a OCDE) tratam a governança sob uma perspectiva prescritiva-formal, em que se propõem um conjunto de medidas a serem adotadas pelo governo para que se aprimorem suas gestões públicas com base na aplicação de instrumentos avaliados como inerentes às práticas de governança. Para os autores (2020) tal movimento se traduziu, na ótica brasileira, na atuação do TCU a partir da criação do Índice Geral de Governança e Gestão

(IGG), que se destina a averiguação do nível de governança existente numa entidade pública brasileira a partir de indicadores pré-determinados pela Corte de Contas.

Essa influência do relacionamento com a OCDE é também ressaltada por Nardes, Altounian e Vieira (2018), que citam a firmação, no ano de 2013, de acordo de cooperação entre as duas entidades para realização do estudo intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”, buscando esse, dentre os seus diversos objetivos, entregar como resultado a elaboração de um referencial teórico referente à governança pública e a atuação com vistas ao fortalecimento da governança pública na realidade brasileira.

Buscando compreender o contexto em que se dá a atuação do TCU, motivada também pelo relacionamento com entidades externas como a OCDE, pode se destacar que DiMaggio e Powell (2005) apontam que em determinadas circunstâncias a mudança organizacional decorre da ordem governamental. Tal argumento leva a crer que pressões formais e informais exercidas por organizações (neste caso o TCU) sobre outras organizações (entes jurisdicionados), em que há manifesta relação de dependência (nesse caso a subordinação de controle dos atos públicos praticados pelos entes), podem resultar na incorporação, pelas organizações dependentes, de práticas e diretrizes institucionais que alterem o seu sistema e processos de gestão.

Para além da ordem governamental, a mudança organizacional também pode decorrer das expectativas culturais da sociedade em que a organização atua (DIMAGGIO e POWELL, 2005). Logo, no contexto em que se encontra sob debate o foco da Administração Pública em atuar com eficiência e perseguir o interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2012), o TCU exerce pressão normativa sobre as entidades públicas, com o propósito de defesa desse interesse (TCU, 2014a) através da governança pública, que passa a ser não apenas um conjunto de normas

O exercício dessa ordem governamental pelo TCU se dá nos três Poderes que formam a estrutura estatal brasileira (LIMA, 2015), em que dentre os diversos tipos de organização se encontram contidas também as autarquias. Estas são estabelecidas como forma de personificar a retirada de serviço da administração central, sendo normalmente criadas para prestar serviços que requerem alto grau de especialização (KOHAMA, 2017), fazendo parte desse grupo os conselhos de fiscalização profissional, dado que regulam os ditames éticos e técnicos inerentes à atividade profissional com vistas à proteção da sociedade.

Os conselhos de fiscalização profissional são constituídos na estrutura de ação governamental brasileira a partir de um contexto em que a União passa a prover a delegação de sua função de fiscalizar o exercício profissional através da edição de leis específicas que criam essas entidades como pessoas jurídicas de direito público com autonomia administrativa e

financeira sujeitas ao controle estatal para promover essa fiscalização (BRASIL, 2019). Nesse contexto, essas entidades, ao se responsabilizarem pela execução delegada de atividades típicas de Estado, passam a ser consideradas como extensão de serviço do próprio Estado, dotando-se, deste modo, de algumas prerrogativas e vantagens inerentes às organizações que atuam em favor do Poder Público e na defesa do interesse da coletividade (BRASIL, 2019), assim justificando a ocorrência do controle externo sobre suas atividades.

Demari, Rangel e Gava (2020) indicam que os conselhos de fiscalização profissional sujeitam suas contas e atos à apreciação do Tribunal de Contas da União, pautando-se na premissa de que compete ao Tribunal o exame e julgamento de contas de todo aquele que administre bens ou valores públicos. No mesmo diapasão, Freitas (2013) aponta que essa sujeição se caracteriza também pela natureza jurídica de autarquia corporativa que essas entidades possuem e que fora reconhecida pelo TCU ao longo dos anos. Complementa Reolon (2018) afirmando que a competência fiscalizatória que a Corte de Contas exerce sobre os conselhos de fiscalização profissional traz como consequência a obrigatoriedade do dever de prestar contas por essas entidades à toda a sociedade.

A relação de fiscalização do Tribunal de Contas da União para com os conselhos de fiscalização profissional passou por algumas modificações ao longo do tempo. Embora habitualmente estivessem subjugadas a prestar contas desde o momento de sua criação, essas entidades o deixaram de fazer a partir do ano de 2002, por meio da edição da Instrução Normativa TCU nº 42/2002 que as dispensou da apresentação de prestação de contas anual ao Tribunal, embora fosse mantidas as demais formas possíveis de fiscalização (FREITAS, 2013). Tal modificação se produziu num contexto em que todos os conselhos eram incumbidos de apresentar prestação de contas anualmente de forma individual, fazendo com que se acumulassem grande quantitativos de processos para análise do Tribunal com baixo nível de relevância em relação ao esforço empregado para análise e julgamento (TCU, 2014a).

A modificação de relacionamento entre o TCU e os conselhos começa a se formar novamente a partir da mudança do processo de prestação de contas do Tribunal que cria, a partir da Instrução Normativa TCU nº 57/2008, a segregação entre os processos de contas e os relatórios de gestão, fazendo com que parte das organizações públicas tivessem que ter todas as suas contas apuradas e julgadas enquanto que outras apenas fariam a emissão do relatório de gestão como forma de prestação de contas à sociedade (TCU, 2014a). Para Reolon (2018), o relatório de gestão constitui-se num conjunto de informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial voltadas a garantir aos órgãos de controle uma visão sistêmica do desempenho de gestão da entidade num determinado período. Assim, os relatórios

de gestão podem ser também considerados como ferramentas de prestação de contas à sociedade, de modo que se evidencie como os recursos públicos estão sendo geridos por essas entidades, propiciando, assim, um instrumento de controle social (REOLON, 2018).

Esse novo contexto permitiu, anos depois, a revisão da política de fiscalização dos conselhos, quando por meio do Acórdão TCU-Plenário nº 2666/2012 se definiu a elaboração de um anteprojeto de mudança do conjunto de entidades obrigadas a apresentar prestações de contas, culminando na edição da Instrução Normativa TCU nº 72/2013 que alterou a lista das unidades jurisdicionadas e reinsериu os conselhos de fiscalização profissional na mesma. Tal movimento garantiu que se constituíssem dois grupos de conselhos à luz das determinações de fiscalização de contas do TCU, sendo um voltado unicamente à obrigatoriedade de emissão anual do relatório de gestão e outro submetido à emissão do relatório acrescida da composição de outros instrumentos e peças previstos em instruções e decisões normativas do Tribunal, garantindo que anualmente se tenham alguns conselhos submetidos ao julgamento de processos de contas ordinárias pelo ente de controle externo (TCU, 2014a).

Como se pode ver, há em progresso um movimento voltado à recuperação e ao crescimento da ação fiscalizatória do TCU sobre os conselhos de fiscalização profissional. Vê-se que além do retorno à exigência da apresentação de relatórios de gestão, o Tribunal vem desenvolvendo outras formas de aproximação com essas entidades – como a cartilha de orientações aos conselhos e a auditoria de verificação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação – que visam expor a visão de futuro do controle externo que tem por objetivo propiciar às instituições estatais e aos profissionais abarcados pela fiscalização desses conselhos, meios pelos quais se possa avaliar a efetividade de suas ações, em razão da relevância do interesse social e econômico das funções que lhes foram atribuídas (BRASIL, 2019).

Diante de tais fatos, pode-se afirmar que em face da ação didática e orientadora do Tribunal de Contas da União, com a finalidade de propiciar melhoria da gestão e da prestação de contas à sociedade por essas entidades (TCU, 2014a), e diante do objetivo de que se institua nas organizações públicas uma boa governança para que se alcancem os resultados esperados pela sociedade com a legitimidade necessária (TCU, 2020), tornam-se os conselhos de fiscalização profissional férteis campos de estudo para avaliação de como se manifesta a governança pública num contexto de uma entidade integrante da administração pública brasileira.

3. METODOLOGIA

3.1. TIPO DE ESTUDO

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que abrange as condições do contexto como questões institucionais, ambientais e sociais que cercam a vida humana, permitindo se tratar de uma variedade de aspectos simples e cotidianos (YIN, 2016). Para Gil (2021a), a pesquisa qualitativa difere da quantitativa pelo uso de um enfoque interpretativista, fazendo com que se considere que a construção do objeto de pesquisa se dê de forma social.

Quanto aos fins, é uma pesquisa explicativa, pois visa apresentar a compreensão acerca dos fatores que contribuem para a ocorrência de um determinado fenômeno organizacional (VERGARA, 2019). Pesquisas desse tipo objetivam aprofundar o conhecimento da realidade, posto que têm por finalidade trazer explicações para o porquê das coisas (GIL, 2021a).

No que se refere aos meios de investigação, a pesquisa fez uso do estudo de caso. Essa abordagem, para Gil (2021a), consiste no estudo aprofundado de um ou mais casos de modo a permitir uma maior amplitude e detalhamento do conhecimento. Justifica-se a escolha dessa abordagem ao se considerar que a pesquisa tem por objetivo analisar um fenômeno contemporâneo (a governança pública) no contexto real de uma entidade pública (Coren-BA) por meio da realização de uma investigação empírica (YIN, 2015).

No que se relaciona a definição da unidade-caso, o modelo aplicado foi o de caso único. Este consiste na análise de um único indivíduo, grupo ou organização e representa o modelo mais tradicional de estudo de caso (GIL, 2021a), contribuindo para sua aplicação a existência de uma característica longitudinal, na qual o estudo pode contemplar uma análise de um mesmo fenômeno em pontos diferentes no tempo (YIN, 2015). Uma vez que o problema apresentado se propôs a estudar a evolução do fenômeno da governança pública e da influência da atuação do TCU sobre a organização analisada ao longo de uma cronologia pré-determinada (2012 a 2020), vê-se a presença da característica longitudinal que justificou a aplicação do caso único.

O período de análise de 2012 a 2020 foi determinado em razão da Instrução Normativa TCU nº 72/2013 que proveu o acréscimo dos Conselhos de Fiscalização Profissional ao rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. A partir dessa instrução, os Conselhos se tornaram obrigados a ajustar os seus processos para emissão do Relatório de Gestão, documento anual de prestação de contas que é o principal instrumento de apresentação das práticas de gestão relacionadas com as ações de governança pública, além de se tornarem passíveis de serem submetidas à julgamento de contas ordinárias pelo Tribunal. Assim, a análise permitiu compreender como a

governança pública se desenvolveu no Coren-BA desde o momento em que este passou a ser fiscalizado pelo TCU até o ano de 2020, retratando a evolução do fenômeno ao longo do tempo.

3.2. LÓCUS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada em uma entidade integrante da administração pública brasileira, neste caso um conselho de fiscalização profissional. O conselho em que se deu a pesquisa foi o Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA). O Coren-BA foi fundado por meio da Lei nº 5.905/1973, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem, tendo como função precípua a disciplina e fiscalização do exercício da Enfermagem no estado da Bahia, além de desempenhar outros importantes papéis como deliberar acerca de pedidos de inscrições, expedir carteiras profissionais, manter registro profissional e proceder com a decisão acerca de assuntos atinentes à ética profissional, dentre outras atribuições legais (BRASIL, 1973).

De acordo com o seu Regimento Interno, o Coren-BA tem sua estrutura de gestão dividida em três grandes grupos: A Assembleia Geral, responsável pelo voto secreto que elegerá os representantes da Enfermagem da Bahia para composição do Plenário; o Plenário, que são os conselheiros eleitos que julgam e homologam os principais atos da instituição; e a Diretoria, que é escolhida por meio de eleição interna realizada entre os membros do Plenário e que é efetivamente responsável por gerir a administração da autarquia (COREN-BA, 2018).

Conforme dados anteriormente apontados, o Coren-BA, sendo o maior conselho de enfermagem do Nordeste brasileiro, atende a mais de 150.000 profissionais de enfermagem, distribuídos nas categorias de enfermeiro, técnico em enfermagem, auxiliar de enfermagem e obstetrix (COFEN, 2022). Além disso, a entidade é responsável pela fiscalização e prestação de serviços aos 417 municípios baianos, estando sediada na capital do estado da Bahia (Salvador-BA) e possuindo estruturas descentralizadas de atendimento – chamadas pelo Conselho de subseções – em seis municípios espalhados pelo interior do estado, sendo estes Barreiras, Feira de Santana, Itabuna, Juazeiro, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista.

3.3. COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada pelo autor da pesquisa no período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022 utilizando-se de três fontes de informação: documentos; entrevistas; e aplicação de formulários, com o objetivo de favorecer o uso da técnica de triangulação. Minayo

(2005) destaca que a triangulação se configura em uma estratégia de investigação que indica o uso de métodos e técnicas de pesquisa de forma combinada. Yin (2016) complementa afirmando que a triangulação objetiva buscar ao menos três diferentes modos de verificação de um fenômeno sob investigação em um estudo, propiciando, assim, um reforço de sua validade.

Acerca dos documentos, Gil (2021b) os classifica como qualquer informação registrada em algum tipo de suporte, podendo ser um termo utilizado para designar algo que possibilite conhecer outras coisas. Yin (2015) destaca que a informação documental é relevante para todos os tópicos do estudo de caso, sendo importante para corroborar e ampliar a evidência de outras fontes. Para os fins dessa pesquisa, a análise documental foi dividida em duas fontes de coleta de dados: os documentos administrativos do TCU; e os documentos administrativos do Coren-BA. As duas fontes se restringiram apenas a documentos elaborados dentro do recorte temporal estabelecido (2012 a 2020) para a pesquisa.

Dentro do conjunto de documentos administrativos do TCU, foi analisada a edição de 2014 do Referencial Básico de Governança (RBG), para identificação das diretrizes de governança pública estabelecidas pelo órgão; e o manual “Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional” e o “Acórdão TCU-Plenário nº 1925/2019 - Relatório de auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional”, para aprofundamento do conhecimento acerca da atuação do TCU em relação aos conselhos de fiscalização profissional. O uso desses documentos é justificado pelo fato de que apresentam as diretrizes, orientações e normatizações do ente de controle externo relativas à governança, constituindo-se nas principais fontes de informação relativas à indução de governança pelo Tribunal sobre os entes jurisdicionados.

Quanto aos documentos administrativos do Coren-BA, foram coletados os relatórios de gestão elaborados pelo Conselho no recorte temporal da pesquisa, num total de 7 (sete) relatórios, dos anos de 2014 a 2020, uma vez que o ano de 2013 marcou o início do processo de fiscalização e não houve exigência de prestação de contas pelo TCU referente a este ano. Foram também coletados os relatórios de atividades produzidos pelo Coren-BA no período, resultando num total de 6 (seis) relatórios coletados, dos anos de 2012 a 2017.

O Relatório de Gestão, disciplinado pelo TCU, é o principal documento produzido pelos entes jurisdicionados, neste caso o Coren-BA, para expor suas práticas de gestão e proceder com a prestação de contas ao Tribunal, sendo assim o documento mais relevante para avaliação da expressão da governança pública no contexto da autarquia. Por sua vez, o Relatório de Atividades é um documento produzido pelo Conselho para apresentar atos e ações administrativas de sua história, sem estar necessariamente disciplinados pelas regras de

formatação de relatório de terminada pelo TCU, assim contribuindo de modo diferente para compreensão do contexto histórico de evolução administrativa da autarquia. Assim, a análise documental contribuiu para o alcance do objetivo de **“Identificar quais instrumentos de governança pública propostos pelo controle externo do TCU foram incorporados pelo Coren-BA a partir do momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal”**.

No decurso da pesquisa, a partir da fala dos entrevistados, foi acrescido à análise documental o “Código de Ética dos Empregados Públicos do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem”, com o objetivo de acrescentar dados para avaliação da categoria de integridade na dimensão de *Accountability*.

No que se relacionam às entrevistas, esses instrumentos consistem em uma técnica na qual o entrevistador, por meio de um contato direto e metódico, obtém as informações dos entrevistados para os fins da pesquisa (MARCONI e LAKATOS, 2020). Gil (2021b) destaca que essa é uma das técnicas mais utilizadas para fins de pesquisa social, e ressalta que se mostra adequada para a obtenção de informações em múltipla escala, como valores, comportamentos, opiniões, dentre outros fatores verificáveis. Já Yin (2015), a indica como uma das mais importantes fontes de informação para fins de aplicação em um estudo de caso.

As entrevistas foram aplicadas em formato semiestruturado, com o uso de perguntas sem a oferta de respostas pré-determinadas (GIL, 2021b). A seleção dos entrevistados se deu pelo critério da amostragem não probabilística por tipicidade, no qual a definição dos participantes baseou-se na seleção de elementos representativos da população-alvo (VERGARA, 2019).

Nesse sentido, os entrevistados foram subdivididos em dois grupos: burocratas de alto escalão e burocratas de médio escalão. As entrevistas buscaram lançar um olhar sobre a ação do controle externo e sobre o desenvolvimento da governança pública a partir da visão de quem preside a máquina pública (burocratas de alto escalão), uma vez que foram eleitos por representantes da categoria profissional da Enfermagem e também são ordenadores de despesa com responsabilidade civil pela entidade, e da visão dos que atuam de forma mais direta nos processos de gestão e coordenação de operações (burocratas de médio escalão), estando mais suscetíveis a sentir os efeitos da governança em suas atividades.

Para os burocratas de alto escalão, foi selecionada a autoridade máxima da Diretoria da organização, neste caso o Presidente do Coren-BA, sendo entrevistados apenas os ocupantes desta função durante o período determinado para a análise. Esse grupo contribuiu para o alcance do objetivo de **“Compreender como os burocratas de alto escalão do Coren-BA envolvem os burocratas de médio escalão e de nível de rua nos processos de governança pública,**

com base nas normas do TCU e na realidade vivenciada pelo Conselho” na visão de quem representa a burocracia de alto escalão.

Para os burocratas de médio escalão, foram selecionados indivíduos atuantes, ou que já atuaram no período, nos setores que correspondem às instâncias internas de apoio a governança, com base no organograma da autarquia e nos critérios que classificam tais instâncias no Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, assim como atuantes em setores vinculados aos processos de contratações da instituição. Esse grupo, por sua vez, permitiu complementar o alcance do objetivo que busca **“Compreender como os burocratas de alto escalão do Coren-BA envolvem os burocratas de médio escalão e de nível de rua nos processos de governança pública, com base nas normas do TCU e na realidade vivenciada pelo Conselho”**, com a percepção de quem subordina-se ao processo decisório da burocracia de alto escalão.

A partir da percepção desse mesmo grupo, também se propiciou o alcance do objetivo de **“Discutir sobre como os burocratas de médio escalão e de nível de rua percebem a ação do TCU, identificando possíveis convergências e divergências no que concerne à influência e positividade do controle externo sobre as suas atividades”**.

Para o grupo de burocratas de alto escalão foram realizadas 2 (duas) entrevistas, sendo os respondentes identificados como Gestora A e Gestora B. Já para o grupo de burocratas de médio escalão foi realizado um total de 6 (seis) entrevistas. Os participantes deste grupos foram identificados como Assessor 1, Assessor 2, Assessor 3, Assessor 4, Assessor 5, e Assessor 6.

Por fim, para o terceiro grupo de burocratas analisados, neste caso os burocratas de nível de rua, se fez uso da aplicação de formulários, que consistem num conjunto de perguntas apresentadas ao respondente de modo que se possibilite a obtenção de respostas por escrito em formato impresso ou digital (VERGARA, 2019; MARCONI e LAKATOS, 2020). A realização dessa etapa se deu de forma híbrida (presencial e a distância) concomitantemente com a realização das entrevistas, quando os formulários foram aplicados presencialmente aos burocratas atuantes na sede em Salvador e por contato telefônico para os lotados nas subseções espalhadas pelo interior do estado.

Considerando que esses burocratas correspondem à maior proporção do número de trabalhadores da organização pesquisada, justifica-se o uso de formulários para esse grupo visando prover um maior alcance de diferentes percepções de quem atua na burocracia de nível de rua, e que assim relaciona-se com o público-alvo da instituição de forma diferenciada. Com o uso dessa técnica, se possibilitou complementar o alcance dos objetivos de **“Compreender como os burocratas de alto escalão do Coren-BA envolvem os burocratas de médio escalão**

e de nível de rua nos processos de governança pública, com base nas normas do TCU e na realidade vivenciada pelo Conselho”, e “Discutir sobre como os burocratas de médio escalão e de nível de rua percebem a ação do TCU, identificando possíveis convergências e divergências no que concerne à influência e positividade do controle externo sobre as suas atividades”, permitindo, desse modo, visualizar a existência, ou não, de divergência de percepção entre os burocratas de médio escalão e de nível de rua.

A partir das características definidas para este grupo, foram identificados 65 potenciais respondentes, sendo todos convidados a participarem da pesquisa. Houve um total de 52 participantes e 13 recusas, ensejando numa taxa de participação de 80% do público habilitado, o que denota um bom volume de adesão do público-alvo à participação na pesquisa.

3.4. PLANO DE ANÁLISE

O processo de análise consiste na decomposição dos achados de pesquisa em suas partes, identificando relações existentes entre as ideias expostas (MARCONI e LAKATOS, 2020). Yin (2016) destaca que, independentemente do método de análise selecionado, o processo de análise qualitativa envolve essencialmente cinco etapas: a compilação da base de dados; a decomposição dos dados; a recomposição dos dados; a interpretação; e a conclusão.

No que tange ao método de análise, essa pesquisa fez uso da Análise de Conteúdo, a qual Sousa e Santos (2020) indicam ser um conjunto de instrumentos metodológicos que visam prover um análise multifacetada de diferentes aportes de conteúdo, sejam eles verbais ou não-verbais, mediante sistematização de métodos empregados em uma análise de dados.

A Análise de Conteúdo está fundamentada nos estudos de Laurence Bardin (2016), que a apresenta como um conjunto de técnicas de análise das comunicações cujo objetivo é manipular mensagens de modo a tornar evidentes indicadores que traduzam uma realidade diferente da propriamente dita na mensagem. Mozzato e Grzybovski (2011) destacam que a Análise de Conteúdo tem como potencialidade de uso o fato de possuir um esquema de aplicação pré-determinado que estipula o passo a passo da construção da análise, simplificando a utilização do método e reduzindo a sua ambiguidade.

Ainda no que dispõe ao uso do modelo, foram utilizadas as três fases de análise propostas por Bardin (2016), a saber: **(1) pré-análise**, que se constituiu na etapa de sistematização de ideias iniciais e elaboração do plano de análise e das categorias e dimensões de análise extraídas do referencial teórico e revisão de literatura; **(2) exploração do material**, onde se deu o processo de leitura dos insumos gerados a partir das coletas de dados seguidos

da organização do banco de dados; e **(3) tratamento dos resultados obtidos e interpretação**, onde foram efetuadas as análises dos dados de acordo com as categorias e dimensões estabelecidas, sintetizando os achados da pesquisa e realizando a interpretação dos dados através de triangulação de evidências e verificação de pressupostos estabelecidos.

A partir da fase de pré-análise foi definido, no Quadro 1, um quadro teórico com dimensões e categorias de análise que foram utilizadas durante o processo de pesquisa.

Quadro 1 – Quadro teórico de dimensões e categorias de análise – Salvador – 2021

CONCEITOS	DIMENSÕES	CATEGORIAS
Governança pública	Gestão Pública e Governança	Estratégia
		Gestão de desempenho
		Controle
		Estrutura organizacional
		Liderança
	<i>Accountability</i>	Transparência
		Prestação de contas
		Integridade
		Sistemas de informação
	Controle Externo	Normatização
Fiscalização		
Burocracia	Relações de Poder	Divisão de tarefas
		Desempenho organizacional
		Mecanismos e fluxo de comunicação
		Tomada de decisão

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.5. ASPECTOS ÉTICOS

Esta pesquisa obedeceu às recomendações da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que diz respeito às normas aplicáveis às pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. A pesquisa garantiu aos participantes a obtenção do seu consentimento e assentimento através da coleta de assinaturas individuais em Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLEs). Foram utilizados dois modelos de termos, sendo um para entrevistas e outro para formulários, ambos se encontram no Apêndice D desta dissertação.

3.5.1. Riscos e Benefícios

Nesta pesquisa foi considerado como risco para os participantes (entrevistados e respondentes do formulário) a ocorrência de possíveis desconfortos em responder as perguntas, visualizando-as como uma análise de seu desempenho pessoal na organização, uma vez que as perguntas, por vezes, colocam o próprio sujeito sob foco de análise.

Por outro lado, foi identificado como benefício de a pesquisa conhecer de forma mais aprofundada possíveis efeitos positivos da governança e o trabalho desenvolvido pelos funcionários² da organização pesquisada durante o período analisado. Esse conhecimento contribuiu para avaliar de forma mais aprofundada o nível de desenvolvimento da governança na organização, possibilitando a esta a opção de realizar melhoria em seu sistema de governança para aperfeiçoar o desempenho institucional e a geração de resultados à sociedade, além de traçar aspectos relativos ao envolvimento dos burocratas nos processos de governança como forma de contribuir para a melhor perpetuação da mesma na organização. Assim, vê-se que os benefícios da pesquisa se sobrepõem aos riscos traçados, o que justifica a sua realização.

3.5.2. Medidas de garantia de cumprimento aos preceitos éticos

Conforme destacado acima, foi garantida a coleta dos TCLEs como forma de garantir que os participantes aderiram à pesquisa de forma voluntária. Nos termos foi agregado o compromisso do pesquisador em garantir o sigilo de resposta e anonimato dos participantes.

Os entrevistados tiveram seus nomes substituídos na seção de apresentação de resultados por identificações genéricas de modo a minimizar possíveis identificações do respondente. As entrevistas foram realizadas de modo individual contando apenas com a presença do entrevistado e do pesquisador, tendo o seu conteúdo sido redigido a termo e validado pelo respondente antes da integração ao banco de dados da pesquisa.

Os respondentes de formulários foram contatados também de forma individual, não havendo campo para identificação de seu nome de modo a garantir maior rigor à proteção do anonimato do mesmo. Por fim, os termos de consentimento de ambos os grupos de participantes ficaram sob guarda exclusiva do pesquisador, para dispor de maior segurança ao sigilo e identificação dos respondentes.

² Nessa pesquisa se utiliza a nomenclatura "funcionário" em detrimento de "empregado" ou "servidor público" visando fazer uso de um termo de cunho mais genérico que os demais e que é também mais difundido no referencial teórico que compõe esse estudo.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Esta seção se dedica a apresentar os resultados da pesquisa obtidos a partir dos dados coletados e que tratam da governança pública, da atuação do ente de controle externo numa entidade pública e da percepção dos burocratas sobre essa ação e sobre governança pública.

Apresentam-se de modo segregado as análises para cada instrumento de coleta utilizado. Em seguida, procede-se com a triangulação dos dados obtidos visando reforçar a validade das evidências coletadas. Por fim, procede-se com a verificação dos pressupostos estabelecidos para a pesquisa e dos resultados encontrados para validá-los.

4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental foi operacionalizada a partir da divisão em duas unidades de análise: o TCU e o Coren-BA. Buscou-se, mediante análise dos documentos coletados, encontrar traços de influência das ações do Tribunal sobre o Conselho de acordo com as dimensões e as categorias de análise estabelecidas para a pesquisa.

Compuseram o rol de documentos relativos à unidade de análise do TCU: o documento Referencial Básico de Governança (RBG) versão 2014³ (Capítulo 5 – Práticas de Governança); o documento Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional; o Relatório de Auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional; e o documento Orientações para elaboração do relatório de gestão – Conselhos de Fiscalização Profissional. Exercício 2019. Por sua vez, compuseram o rol de documentos relativos à unidade de análise do Coren-BA os seguintes: 7 (sete) Relatórios de Gestão do Coren-BA (anos de 2014 a 2020); 6 (seis) Relatórios de Atividades do Coren-BA (anos de 2012 a 2017); e o documento Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional.

No âmbito do TCU, o documento Orientações para elaboração do relatório de gestão – Conselhos de Fiscalização Profissional. Exercício 2019 não estava no rol de documentos sob análise no planejamento inicial, passando a ser incluída a partir de consulta à base de dados da organização. Pelo lado do Coren-BA, os Relatórios de Atividades também não estavam previstos no roteiro inicial de documentos a serem analisados, todavia acabaram por serem agregados durante a coleta de dados em razão da sua prévia existência ante o relatório de gestão

³ O Referencial Básico de Governança teve sua última versão publicada no ano de 2020. Por se tratar do último ano que compõe o período de análise desta pesquisa, optou-se por fazer uso da versão anterior do mesmo (2014) como forma de garantir maior fidedignidade às diretrizes de governança do TCU no período e seus impactos sobre o Coren-BA.

e pelo motivo de compreenderem fatos decorridos dentro do período de análise estipulado para a pesquisa. Igualmente aos relatórios, o Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional também foi incluído na análise documental durante a condução do estudo após ter sido citado diversas vezes pelos entrevistados, o que levou a configurá-lo como documento importante para análise e compreensão de fatores concernentes aos objetivos da pesquisa.

Importante ratificar que os relatórios de gestão têm por foco prestar contas à sociedade e que passaram a ser exigidos pelo TCU apenas a partir do exercício de 2014, por meio da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, não havendo, por este motivo, exemplares para avaliação dos anos de 2012 e 2013. Por sua vez, os Relatórios de Atividades foram elaborados por iniciativa da gestão do Coren-BA dos anos de 2012 a 2017, sendo descontinuados a partir da troca de gestão ocorrida em 2018 e tendo como público-alvo a categoria da Enfermagem.

Cumpram-se previamente avaliar que a partir da análise de documentos do TCU se observou que uma das principais formas de exercício do controle externo e indução à mudança organizacional pelo Tribunal se manifestou através da exigência de informações a serem constadas em relatórios de gestão que passaram a serem entregues pelos conselhos de fiscalização profissional. Assim, avalia-se que as estruturas e processos que porventura não atendessem a norma passaram a ser modificados com o fim de fazê-lo. Neste sentido, nem todas as categorias de análise puderam ser contempladas dentro da análise documental como previamente projetado em razão de não terem sido objeto de abordagem do TCU nos documentos ora citados.

Ademais, a análise se apresenta dividida a partir dos blocos temáticos que compõe as dimensões de análise, analisando de forma conjunta em cada categoria os documentos das duas unidades de análise aqui apresentadas.

4.1.1. Bloco Temático 1 – Gestão e Governança Pública

4.1.1.1. Estratégia

Acerca da categoria de estratégia se buscou identificar diretrizes e mecanismos de gestão da estratégia definidos pelo TCU e que foram implantados pelo Coren-BA. Observou-se, com base no documento de Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional, que o Tribunal estabeleceu a obrigatoriedade de que os conselhos fizessem constar em seus relatórios de gestão um tópico voltado a apresentação do planejamento e resultados alcançados que contivesse, dentre outros fatores, “informações sobre as ações adotadas pela entidade para

atingir os objetivos estratégicos do exercício de referência do relatório de gestão” (TCU, 2014a, p. 92).

Em termos de mecanismos de gestão da estratégia, nota-se que o Tribunal estabelece a necessidade da apresentação de planejamento estratégico ou plano de ação da entidade e apresentação de objetivos estratégicos estabelecidos para o período. Estabelece ainda como diretrizes a necessidade de estabelecimento da estratégia da organização – por meio de definição da missão, visão e valores da organização, além dos seus objetivos, indicadores e metas – e a definição de um modelo de gestão da estratégia, ratificando que ambas as diretrizes devem ser pautadas no envolvimento das partes interessadas na formulação, monitoramento e avaliação dessa estratégia, além da gestão por indicadores de desempenho da mesma.

Importante notar nesse aspecto que, ainda que timidamente, o Tribunal, por meio do RBG, demonstrou compreender que dentre as partes interessadas da governança no setor público estão compreendidos, dentre outros, os funcionários das instituições públicas, como resta demonstrado a seguir:

A partir das ações Partes interessadas (stakeholders): são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na accountability e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, **servidores públicos (grifei)**, usuários de serviços, fornecedores, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade (RBG – 2ª edição).

Destacando, por sua vez, as evidências concernentes à unidade de análise do Coren-BA nota-se que o Relatório de Atividades de 2012 apresenta a construção de um planejamento estratégico para o triênio 2012-2014, o que denota que o mecanismo já era executado na organização de forma predecessora à fiscalização do TCU. O relatório cita ainda, de forma sucinta: a construção da peça em formato participativo; o compartilhamento da estratégia com as partes interessadas; e os efeitos do mecanismo sobre os resultados de gestão. As mudanças causadas pelo planejamento são destacadas no trecho do relatório em que se diz que

A partir das ações e responsabilidades previstas no Planejamento Estratégico, uma nova realidade foi se configurando. Depois de anos funcionando sem um horizonte bem definido, sabia-se não ser fácil implantar tantas mudanças, mas o desafio estava posto: planejar o futuro do Conselho e, ao mesmo tempo, melhorar o funcionamento atual (Relatório de Atividades 2012).

Os Relatórios de Atividades dos anos subsequentes não apresentam menções ao monitoramento do planejamento estratégico e atingimento dos resultados ou cumprimento de objetivos estratégicos, vindo a ocorrer apenas menção a existência de um novo planejamento para o triênio 2015-2017 no Relatório de Atividades de 2015.

Por sua vez, os Relatórios de Gestão analisados trazem em todas as suas edições informações acerca do cumprimento do planejamento estratégico no Coren-BA. Observa-se que o TCU indicou a obrigatoriedade de apresentação do planejamento, através do documento Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, de forma fixa nos relatórios de gestão por meio do capítulo de “Planejamento e Resultados Alcançados”, o que se refletiu na manutenção do tema ao longo de todo este período. Neste sentido, o Relatório de Gestão de 2014 afirma que

O Planejamento Estratégico vem se desenvolvendo na Autarquia, como ferramenta de Gestão, buscando ainda o aculturação dos profissionais, visto que este possibilita o rumo a ser seguido pela Autarquia, visando otimizar de forma sistêmica, pessoas, processos e estruturas com o ambiente organizacional (Relatório de Gestão 2014).

Com exceção dos relatórios de 2015 e 2020, todos os demais, embora apresentem planejamentos estratégicos e suas estruturas de ações e indicadores, não apresentam os resultados gerados a partir da implantação do plano. O relatório de 2015 apresenta, de forma sucinta, o percentual de cumprimento dos planos de ação, enquanto que o de 2020 apresenta os resultados de forma mais estruturada, com dados de indicadores e planos e hiperlink para redirecionamento a um relatório anual de desempenho que traz maior detalhamento dos resultados.

Convém analisar que os relatórios de 2018 e 2019 repetem um mesmo trecho relativo à necessidade de desenvolvimento da cultura de planejamento na organização, tal qual já fora anteriormente citado no relatório de 2014. O trecho diz que

O desafio dos próximos anos é desenvolver ações que promovam a cultura da gestão por resultados na autarquia, instigando as diversas áreas do órgão a atuarem de forma mais integrada, orientadas para o alcance dos objetivos estratégicos e para a geração de valor à sociedade (Relatórios de Gestão 2018 e 2019).

Além do trecho destacado, pode-se inferir, com base em relato contido no Relatório de Gestão de 2020, que a organização ainda carece de consolidação da prática e cultura de planejamento em seu sistema de governança, uma vez que se é citada a necessidade de adequação da ferramenta de planejamento estratégico ao nível de maturidade organizacional da

instituição. Tal fator denota que mesmo o repetido exercício da apresentação dos resultados da ferramenta em relatórios não refletiu, ainda, em consolidação da maturidade de planejamento da organização.

Outro ponto a se destacar a partir dos relatórios analisados é que há uma mudança no processo de gestão estratégica a partir do exercício de 2017 quando se denota a criação do Plano Plurianual e a mudança da periodicidade de elaboração do planejamento que passa a abarcar não mais os três anos de uma gestão, porém os seus dois últimos anos e o primeiro ano da gestão subsequente, igualando-se à prática vista na Administração Direta.

Embora o relatório do exercício acima citado não explicita as causas dessa mudança, o relatório de 2018 afirma que a mudança se deu em causa da publicação pelo Cofen da Resolução nº 503/2016 que passou a tornar obrigatória a construção da peça a cada três anos no âmbito dos Conselhos Regionais de Enfermagem, o que denota uma ação capaz de afetar a governança do Coren-BA promovida por um ente de controle externo, que neste caso não se deu no âmbito do TCU, mas sim do Conselho Federal.

Por fim, cabe também inferir que, tal qual destacado no Relatório de Atividades de 2012, o Relatório de Gestão de 2019 destaca que a criação do planejamento estratégico se deu de forma participativa. Um trecho que destaca essa ação cita:

Importante destacar que a elaboração do planejamento Estratégico envolveu todos(as) os(as) gestores(as) e contou com ampla participação dos(as) servidores(as), além da presença de conselheiros(as) durante as oficinas, tendo sido posteriormente apreciado e validado em Reunião de Diretoria e Plenário (Relatório de Gestão 2019).

4.1.1.2. Gestão de desempenho

Com relação à gestão de desempenho, o documento de Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional revelou que o Tribunal de Contas da União estipulou enquanto atividades de monitoramento de desempenho o uso de indicadores e metas para mensuração da qualidade da gestão. O documento cita a necessidade de que os Conselhos demonstrem em seus Relatórios de Gestão que detêm indicadores para “monitorar e avaliar a gestão, acompanhar o alcance das metas, identificar os avanços e as melhorias na qualidades dos serviços prestados, identificar necessidades de correções e mudanças de rumo, e etc.” (TCU, 2014a, p. 92).

É possível notar também que o TCU traz no bojo do RBG, além do reforço ao estabelecimento de indicadores e metas, a prática de fortalecer a estrutura de delegação de poder

da alta administração para as instâncias internas de governança, capacitando-as com autonomia para realizar a avaliação e monitoria da organização.

Sob a ótica da unidade de análise do Coren-BA é possível inferir que não se verifica nos Relatórios de Atividades qualquer abordagem direta à categoria de desempenho. Nota-se que há menção em diversos deles acerca de possíveis resultados gerados a partir do planejamento e citações às mudanças de práticas de gestão. Todavia, não há menção expressa a monitoria do desempenho da organização e não são apresentados indicadores de desempenho e seus respectivos resultados.

Analisando, por sua vez, os Relatórios de Gestão, observa-se que documentos de 2014 a 2017, com exceção de 2015, citam a importância do desenvolvimento e aplicação de indicadores, todavia não apresentam resultados e desempenho medidos durante o período. Enquanto o relatório de 2014 aponta que os indicadores seriam implantados no ano posterior, o de 2016 aponta a realização de uma reformulação da estrutura para medição também no ano posterior e o de 2017 cita a ausência de ferramentas que pudessem auxiliar na medição e análise de resultado das ações realizadas em comparação às metas estabelecidas.

O relatório de 2015 apresenta medições de desempenho vinculadas a um desempenho operacional setorial que teriam relação com o planejamento estratégico do período. Todavia, embora sejam apresentados percentuais de resultados não são descritas as metas, as fontes de dados, a estrutura dos indicadores ou outros fatores que clarificassem as atividades de gestão de desempenho da organização.

Convém avaliar que a partir do Relatório de Gestão de 2016 observa-se uma mudança na estrutura de apresentação de desempenho onde se passa a ter, no subcapítulo de Desempenho Operacional, a apresentação de resultados aferidos pelas áreas finalísticas. Embora não sejam apresentadas metas, observa-se, especialmente nas informações das atividades de fiscalização, um conjunto de dados estruturados em desempenho aferido que podem denotar a estrutura de indicadores – embora metas não tenham sido apresentadas no mesmo –, podendo tal estrutura ser verificada nos relatórios de 2016, 2017 e 2018.

Nota-se que os Relatórios de Gestão de 2019 e 2020 apresentam uma significativa melhoria em termos de apresentação de desempenho com relação aos anos anteriores. É possível verificar uma mudança na estrutura de capítulos para apresentação do relatório, o que pode ser justificado pela adoção do modelo de relato integrado de gestão determinado pelo TCU através da Decisão Normativa TCU nº 170/2018.

A partir de busca na base de dados do Tribunal tomou-se conhecimento do documento “Orientações para elaboração do relatório de gestão – Conselhos de Fiscalização Profissional.

Exercício 2019” que consiste num manual de orientação para que os conselhos modificassem a estrutura de seus relatórios para adotar o modelo de relato integrado. Neste documento se observa a criação do capítulo de “Resultados e Desempenho da Gestão” que se destina a demonstrar as práticas de gestão do desempenho. Dentre as diversas orientações de preenchimento do campo, destaca-se o trecho em que o TCU direciona os processos e atividades de desempenho que o conselho deve ter ao citar que o capítulo

Visa demonstrar os resultados alcançados no exercício com vinculação à missão institucional e aos objetivos estratégicos, apresentando uma descrição resumida dos principais indicadores de desempenho, resultados alcançados frente às metas estabelecidas, justificativas para metas não alcançadas e metas e desafios para o próximo exercício (Orientações para elaboração do relatório de gestão – Conselhos de Fiscalização Profissional. Exercício 2019).

A partir de tais mudanças nota-se que há fortalecimento da apresentação da monitoria de desempenho por parte do Coren-BA, uma vez que além das atividades finalísticas há também a apresentação de resultados da governança interna e de outras instâncias da estrutura organizacional do Conselho.

No exercício de 2019 verifica-se um relevante crescimento de informações apresentadas que constituem estruturas de indicadores neste novo capítulo, embora ainda não haja uma demonstração clara de metas estabelecidas e seus respectivos cumprimentos. Por sua vez, o relatório de 2020 complementa o avanço verificado no ano anterior trazendo indicadores, metas e resultados estabelecidos pelo Planejamento Estratégico 2019-2021 da entidade, representando, assim, um indício de amadurecimento do processo de gestão de desempenho na organização ao longo dos anos, também influenciado pelas alterações de exigências de demonstração de resultados e monitoria de desempenho propostas pelo TCU.

4.1.1.3. Controle

A categoria de controle foi analisada com o objetivo de se verificar mecanismos de controle interno propostos pelo TCU e implantados pelo Coren-BA. Avalia-se que o documento de orientações aos conselhos traz poucas proposições do Tribunal em termos de controle para essas entidades, destacando-se apenas a necessidade da existência de uma estrutura de auditoria interna – em que a sua atuação estaria descrita nos relatórios de gestão – que seria responsável por estabelecer controles e procedimentos de ordem contábil-financeira e demonstrar os métodos e padrões de avaliação de controles internos adotadas no Conselho.

Vale destacar que a necessidade de existência da unidade de auditoria interna é também destacada no documento “Relatório de auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional”, elaborado anos após o documento anteriormente citado, o que reforça o entendimento do Tribunal acerca da prática para os conselhos. O relatório traz como destaque a necessidade de auditoria não somente no aspecto financeiro, mas nos demais aspectos de gestão como pode ser visto no seguinte trecho:

Cabe citar que alguns conselhos até possuem unidades como “controladoria”, “comissão de controle interno” ou “comissão de tomada de contas”, entretanto, em geral, possuem como foco de atuação somente os aspectos contábeis e financeiros da autarquia – com elevada ênfase na verificação de sua arrecadação – e não no controle da gestão como um todo. [...] é possível reforçar junto aos conselhos a necessidade de implantação, nos casos em que se revele viável, das respectivas unidades de auditoria interna (Relatório de auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional).

Analisando o RBG o que se observa é que há um grande enfoque acerca das práticas de controle interno e responsabilizações inerentes às mesmas. O documento aponta, inicialmente, a necessidade de que a organização estabeleça um sistema de gestão de riscos e controle interno, orientando ainda que a alta administração se responsabilize pelo sistema e que “os dirigentes implementem e monitorem práticas de gestão de riscos e controle interno” (TCU, 2014b, p. 46).

Ainda com relação a esse mecanismo, o RBG orienta que a organização realize a monitoria e avaliação do sistema de gestão de riscos e controle interno através da sua mais alta instância interna de apoio à governança, gerando como resultado a implementação de medidas que visem o aprimoramento deste sistema.

Outro mecanismo de controle estipulado pelo TCU através do RBG diz respeito à auditoria interna. De acordo com o documento, a organização deve implantar a função de auditoria interna, estabelecendo assim sua posição dentro da organização e permitindo o seu acesso a recursos, trazendo como resultados a “produção de relatórios relevantes destinados às instâncias internas de governança” (TCU, 2014b, p. 59).

Outra diretriz em termos de auditoria interna é que ela deve se reportar à mais alta instância interna de apoio a governança e à alta administração, devendo a organização dispor de condições para que a auditoria aja de forma independente e produtiva, sendo ainda destacada a responsabilidade da alta administração em avaliar os resultados dos trabalhos de auditoria e adotar as providências necessárias.

Por fim, o RBG assinala que a organização deve propiciar agregação de valor a si mesma através da auditoria interna, definindo diretrizes para que a auditoria “contribua para a melhoria

dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles” (TCU, 2014b, p. 60).

Nota-se, com base nessas evidências, que o estabelecimento da auditoria interna como mecanismo de controle é prática estipulada pelo TCU em todas as fontes documentais analisadas na pesquisa, reforçando uma orientação consolidada pelo Tribunal para todas as organizações públicas.

A análise de documentos do Coren-BA apontou que os relatórios de atividades não se propuseram a trazer conteúdos acerca dos mecanismos e/ou ações de controle interno desenvolvidas no âmbito do Conselho. Nota-se que apenas o relatório de 2012 fez menção a esta categoria ao citar a implantação da Controladoria Interna que teria, de acordo com o documento, um papel relativo ao planejamento financeiro da organização, não se voltando, portanto, aos demais aspectos de gestão.

Por sua vez, os relatórios de gestão atribuem maior foco aos aspectos de controle. Observa-se que desde o primeiro até o último relatório produzidos há sempre espaços voltados à demonstração das ações de controle interno desenvolvidas no âmbito da autarquia, focadas na atuação do setor atualmente chamado de Controladoria Geral. Analisa-se que a grande maioria dos escritos nos relatórios traduzem a aplicação de mecanismos de controle direcionados para processos de contratações e gestão de contratos, pagamento de diárias, folha de pagamento e desempenho orçamentário.

Um ponto de destaque é a existência de contradição entre os documentos dado que, diferentemente do Relatório de Atividades de 2012, o Relatório de Gestão de 2014 aponta que a estruturação e funcionamento da Controladoria seu deu no referido exercício e não em 2012. Outro aspecto importante a ser destacado é que nos relatórios de 2014 a 2017 é citado pelo Coren-BA a necessidade de elaboração de normativos internos que propiciem maior eficácia do sistema de controle interno. Nos relatórios de 2015, 2016 e 2017 há também repetidas menções acerca dessa questão apontando a necessidade de implantação de normativos interno, voltados a direcionar a atuação dos funcionários do Regional, com o objetivo a prover maior eficácia na atuação do sistema de controle interno. Assim, avalia-se, com base nos relatórios de gestão, a sinalização de uma carência da instituição quanto à criação de normativos para execução de seus processos e fluxos de trabalho.

Há também um mecanismo de controle que é estipulado pelo TCU e que se verificou a implantação no Coren-BA, a partir do Relatório de Gestão de 2018, que foi o Mapa de Riscos, instrumento pertinente ao sistema de gestão de riscos apontado como necessário pelo Tribunal. Nota-se que o instrumento não havia sido apresentado nos relatórios anteriores, mesmo havendo

na estrutura desses documentos espaços destinados à apresentação de ferramentas de gestão de riscos, o que leva a crer que o sistema foi fortalecido ao longo do tempo até chegar à criação desse mecanismo que constou tanto no relatório de 2018 quanto nos de 2019 e 2020.

Por fim, convém citar que diferentemente do resultado verificado de implantação e qualificação do sistema de gestão de riscos, os documentos não trouxeram a evidência de implantação de auditoria interna no âmbito do Coren-BA.

Com base nos relatos dos entrevistados da pesquisa, viu-se citações constantes ao documento “Caderno de Atribuições” do Conselho, que teria informações a respeito das atividades desempenhadas pelas áreas. Este foi juntado à lista de documentos analisados, cujo nome correto é “Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional”. Observa-se com base no mesmo a existência do cargo de Coordenador de Auditoria Interna e o estabelecimento de competências diversas para o mesmo, como a proposição de um plano anual de auditoria, a elaboração de planos de providências para recomendações de auditorias, e o acompanhamento junto às áreas da elaboração desses planos. Todavia, não se viu nos relatórios de gestão a apresentação de reais resultados decorrentes da criação do cargo que produzissem evidências suficientes para atestar o estabelecimento efetivo de um sistema de auditoria interna.

4.1.1.4. Estrutura organizacional

Analisando a categoria de estrutura organizacional se percebe que embora não haja contribuição documental extensa acerca do tema, há sinalizações pontuais feitas pelo TCU de elementos que devem se fazer presentes para o desenvolvimento da governança pública.

As principais sinalizações em termo de estrutura organizacional se mostram contidas no documento de orientações aos conselhos. Primeiramente, se torna clarificada a necessidade da existência de um órgão de controle interno, uma vez que se orienta o posicionamento deste órgão no processo de prestação de contas da organização e que se ratifica a atuação deste como instrumento de suporte às atividades de controle externo à organização. Posteriormente, o mesmo documento indica a necessidade da existência na estrutura de instâncias internas de apoio a governança, destacando como obrigação da entidade demonstrar em seus relatórios de gestão “a estrutura de governança da entidade, tais como, por exemplo, uma unidade de auditoria interna, comitê de auditoria, conselhos, comitês de avaliações, comitê de controles internos e compliance, Ouvidoria, etc.” (TCU, 2014a, p. 93).

Nesse aspecto, contempla-se também como orientação quanto a elementos de estrutura organizacional propostos para o desenvolvimento da governança pública a criação da unidade

de auditoria interna, conforme já apresentado na categoria de controle, sendo este o único aspecto compartilhado e repetido pelos demais documentos produzidos pelo TCU e aqui analisados.

Com relação aos documentos do Coren-BA, vê-se que os relatórios de atividades não produziram conteúdos referentes a retratar mudanças ou evoluções na estrutura organizacional da entidade, exceto na versão de 2012 que apenas cita a criação de um novo organograma, embora não o apresente ou destaque as mudanças realizadas.

Por sua vez, os relatórios de gestão trazem maior detalhamento e informação a respeito da estrutura organizacional do Coren-BA. Vê-se que no relatório de 2014 é apresentada a estrutura do Conselho em níveis estratégico, tático e operacional. Considerando os elementos de estrutura propostos pelo TCU e anteriormente citados, vê-se já nesse relatório que é destacada a presença de instâncias como Controladoria, Ouvidoria, Procuradoria Jurídica, dentre outras, que atuam no apoio à governança e se adequam à estrutura proposta pelo Tribunal. Nota-se que em todos os relatórios subsequentes é apresentada uma descrição gráfica da estrutura de governança da entidade, se tornando mais clara a identificação das instâncias internas de apoio a governança a partir do relatório de 2018, conforme demonstrado a seguir:

Figura 1 – Estrutura de governança do Coren-BA – Bahia – 2018



Fonte: Relatório de Gestão do Coren-BA – Exercício 2018.

Outro ponto a se destacar é a citação de uma mudança na estrutura para melhoria da governança que é ressaltada no relatório de 2017, quando é apontada a criação de uma unidade voltada à monitoria do planejamento para melhorar o acompanhamento de resultados. Este cita:

No início do exercício de 2018 foi criado o Setor de Planejamento na estrutura interna do Regional, com o objetivo de gerenciar a execução dos planos de ações e subsidiar os setores com procedimentos padrões de execução, acompanhamento e análise dos resultados, comparando-os, principalmente, com as metas pré-estabelecidas (Relatório de Gestão 2017).

Além deste fator, pode-se observar no documento “Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional” que o aspecto proposto pelo TCU quanto à existência de órgão de controle interno para subsidiar a atuação do controle externo foi contemplada por meio da designação de atribuições à Controladoria Geral, uma vez que consta nas atribuições desta no respectivo documento o papel de prover condições que visem assegurar eficácia ao controle externo exercido pelos órgãos competentes.

Por fim, convém citar que nos relatórios de 2014 a 2017 há reiterada menção pelo Conselho da inexistência de unidade de auditoria interna, conforme anteriormente apresentado, o que denota que embora haja sinalizações constantes nos documentos do Tribunal da necessidade de criação de tal unidade isso não se refletiu, com base nas evidências documentais, em alteração prática no organograma do Coren-BA ao longo do período analisado.

4.1.1.5. Liderança

Ao se avaliar as diretrizes para o exercício da liderança estipuladas pelo TCU vê-se que tal categoria, embora não tenha sido abrangida pelo documento de orientações aos conselhos, contém diversas orientações no RBG.

De acordo com o Referencial, a organização necessita estabelecer um processo de seleção de membros da alta administração que seja transparente, além de estabelecer um sistema que permita a avaliação de desempenho dos mesmos com indicadores e metas.

Um ponto sensível trazido pelo RBG (2014b, p. 40) diz respeito à necessidade de promover a capacitação dos membros da alta administração. De acordo com o documento, a organização deve “definir diretrizes para o desenvolvimento dos membros da alta administração, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e desenvolvê-las, considerando as lacunas de desenvolvimento observadas”, o que denota a importância dada pela

governança em garantir que o mais alto nível de gestão tenha a capacitação necessária para realizar a condução da organização dentro dos parâmetros aceitáveis da governança pública.

Outra importante diretriz de liderança traçada pelo TCU através do RBG se relaciona com o papel desta em promover participação social nos atos de gestão, buscando o envolvimento das partes interessadas na governança da organização e, para tal, propondo mecanismos que viabilizem a participação social na governança. Além deste ponto, o documento (2014b, p. 50) apregoa que a liderança, responsável pela gestão da estratégia organizacional, viabilize que “decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos”, valendo assim ressaltar, conforme já dito, que o documento cita os servidores públicos (burocratas de médio escalão e de nível de rua) como integrantes do rol de partes interessadas.

Pondo em voga os documentos do Coren-BA não se observam evidências que indiquem a existência de competências definidas para os membros da alta administração (burocratas de alto escalão), bem como políticas para avaliação do desempenho dos mesmos. Nota-se também que não há indícios expressos de políticas voltadas à promoção de participação social na governança, exceto quando das citações relativas ao envolvimento dos funcionários em processos de construção de planejamento estratégico, conforme já apresentado na análise da categoria de estratégia. Esta se apresenta como sendo a forma mais consolidada, em termos de evidência documental, do envolvimento das partes interessadas nos processos de governança pública da organização.

Ainda no campo destes documentos vê-se que a diretriz estabelecida pelo TCU que contém maior volume de evidência diz respeito a promoção de ações de capacitação para os membros da alta administração. Através dos Relatórios de Atividades de 2013, 2014 e 2015 vê-se a ocorrência de ações voltadas à ministração de cursos de capacitação para a alta administração. Embora os Relatórios de Gestão não tragam grandes informações acerca dessa categoria, pode se destacar a menção do relatório de 2018 quanto às ações de capacitação desse mesmo grupo para instrução de processos éticos, convindo citar que as ações do relatório de atividades, em sua maioria, também se relacionam com essa mesma temática, não apontando, a priori, ofertas de cursos mais direcionados a aspectos relativos à condução em si da gestão administrativa do Conselho.

4.1.2. Bloco Temático 2 – Accountability

4.1.2.1. Transparência

No que tange ao aspecto da transparência, o documento de orientações para os conselhos não traz diretrizes diversificadas em termos de mecanismos de transparência para essas organizações. Avalia-se que o enfoque do documento é dado ao processo de elaboração do relatório de gestão, o qual os conselhos estão obrigatoriamente submetidos, e que o TCU defende ser um instrumento capaz de prover melhoria de transparência e ampliação do controle social, para tanto definindo como diretriz a necessidade de publicação da peça para toda a sociedade. Assim, o documento aponta sobre o relatório de gestão o seguinte:

O relatório de gestão representa uma espécie de satisfação ou prestação de contas que o gestor oferece à sociedade, informando acerca de tudo o que foi desenvolvido com os recursos públicos postos sob sua responsabilidade ao longo do exercício. [...] Não se pode esquecer de que, conforme dispõe a IN/TCU 63/2010, os relatórios de gestão estarão disponibilizados via Internet para consulta pública. Assim, tem-se uma maior transparência da gestão frente aos órgãos de controle, governo e sociedade em geral, propiciando que o controle social, ou seja, o controle a cargo da sociedade organizada possa ocorrer de forma mais efetiva e eficaz (Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais).

Complementarmente, o RBG traz como diretriz a necessidade do estabelecimento de transparência para as partes interessadas, ressaltando a necessidade de que a organização estipule critérios para abertura de dados, divulgue informações pertinentes à sua área de atuação e torne disponíveis para consulta informações que estejam “de acordo com exigências normativas e jurisprudenciais” (TCU, 2014b, p. 61).

Avaliando os documentos do Coren-BA verifica-se que os relatórios de atividades trazem, quase em todas as suas edições, elementos de comunicação que se relacionam com as diretrizes de transparência estipuladas pelo TCU. No relatório de 2012 a transparência é apresentada como sendo um valor integrante da identidade organizacional, refletindo um compromisso da organização com o tema. Já o relatório de 2014 cita a ampliação dos canais de comunicação do Conselho como um mecanismo de promoção da transparência através do uso destes novos canais para demonstrar as ações de gestão e os seus resultados.

Com maior destaque, se observa que a partir do relatório de 2015, e incluindo os relatórios dos dois anos posteriores, a organização passou a divulgar a existência de um portal para acesso às informações pertinentes à Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº

12527/2011), demonstrando que este passou a ser o principal instrumento de transparência no âmbito da autarquia.

Os Relatórios de Gestão analisados não trouxeram muitas menções expressas sobre transparência por se constituírem no próprio instrumento de sua promoção na organização. Nota-se que o relatório de 2015 cita o cumprimento pelo Coren-BA da LAI com a publicação de informações de interesse em seu site. Por sua vez, o relatório de 2017 cita a edição do Acórdão TCU nº 96/2016-Plenário e suas recomendações para melhoria da transparência no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, indicando que a partir desta ação normatizadora foi desenvolvido pelo sistema Cofen/Corens uma página destinada às publicações dos documentos exigidos pela lei.

Observa-se, então, que os documentos revelaram que as duas principais diretrizes de transparência definidas pelo TCU e cumpridas no Coren-BA dizem respeito as edições, e publicações em site, dos relatórios de gestão do Conselho, assim como a promoção de acesso às informações pelo público interno e externo a partir do portal de acesso à informação. Assim, pode se ver com base nas evidências que as duas diretrizes implantadas no Conselho se deram a partir da atuação normatizadora do TCU que ensejou no desenvolvimento destes mecanismos de comunicação para promoção da transparência no âmbito da organização, até então inexistentes.

4.1.2.2. Prestação de contas

Em termos de elementos de prestação de contas definidos pelo TCU avalia-se que o documento de orientações aos conselhos focaliza a prestação de contas com base apenas na apresentação dos relatórios de gestão, uma vez que cita que o seu envio já constitui num “atestado do cumprimento da obrigação de prestar contas” (TCU, 2014a, p. 69), sendo assim o principal elemento de prestação de contas na ótica do Tribunal.

Já o RBG amplia a visão de elementos de prestação de contas considerando como parte destes a publicação de relatórios organizacionais que demonstrem resultados do sistema de governança da instituição.

Pela unidade de análise do Coren-BA observa-se que não há menções expressas a mecanismos de prestação de contas na instituição. Todavia, a própria produção do relatório de gestão já é considerada como um elemento de prestação de contas definido pelo TCU e aplicado à realidade do Coren-BA.

Nota-se que os relatórios de atividades dos anos de 2012 a 2014 apresentam os balanços financeiro e orçamentário da instituição como elementos de prestação de contas à sociedade. Se observa que a partir da publicação desses dados no site, e da própria edição dos relatórios de gestão do TCU, essa informação passa a não ser mais apresentada no conteúdo dos relatórios dos anos subsequentes.

Quanto os relatórios de gestão, conforme dito, os próprios se apresentam como elemento de prestação de contas definido pelo TCU e aplicado na instituição, trazendo também em todas as edições dados acerca não só da execução orçamentária e financeira da instituição, mas também de aspectos diversos de gestão. Complementarmente, a partir de consulta ao portal da transparência da instituição também se verificou o atendimento à outra diretriz do TCU que é a publicação de relatórios organizacionais do sistema de governança, onde pode se ver a publicação de relatórios de planejamento estratégico e relatórios de auditoria de controle externo, dentre outros, que demonstram a influência da normatização do Tribunal sobre o processo de prestação de contas da organização.

4.1.2.3. Integridade

Acerca da categoria de integridade observa-se que o documento de orientações aos conselhos não traz contribuições em termos de mecanismos de promoção da ética e integridade propostos pelo TCU para essas organizações.

Por outro lado, o RBG traz diversas orientações acerca da promoção da integridade como instrumento de efetivação da governança pública. Um mecanismo proposto pelo TCU é o da adoção de um código de ética e conduta para estipular padrões de comportamento da alta administração, em que se buscaria explicar os comportamentos e princípios esperados desse público e estabelecer mecanismos de monitoramento do cumprimento deste código de ética.

Outro aspecto relevante diz respeito ao mecanismo de implantação de uma instância interna de governança voltada à gestão de um sistema de correição que seria responsável pela “avaliação da aderência do comportamento da alta administração aos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e ao código de ética e conduta aprovado” (TCU, 2014b, p. 44).

Propõe ainda o RBG que a organização estabeleça mecanismos de controle que visem evitar a ocorrência de influência de conflitos de interesse na tomada de decisão dos membros da alta administração. Assim, o que se observa é que os mecanismos, em sua totalidade, estão

mais direcionados a avaliação do comportamento da alta administração e não, necessariamente, dos demais níveis da hierarquia da organização.

Avaliando os documentos do Coren-BA, constata-se que nenhum dos relatórios de atividades faz qualquer menção aos aspectos de integridade e ética na perspectiva interna da organização. Por sua vez, os relatórios de gestão apenas abordam, nas edições de 2014 a 2017, que inexistem na organização um sistema de correção formal voltado a apurar irregularidades de conta dos agentes da organização, o que denota, de forma expressa, a não adoção de um dos mecanismos propostos pelo TCU. Assim, pode-se avaliar que não há evidências documentais que indiquem a implantação no Conselho de mecanismos de promoção da ética e integridade, direcionados ao comportamento no âmbito interno da instituição, propostos pelo TCU⁴.

Em contrapartida, embora uma das diretrizes do TCU seja voltada à criação de código de ética para disciplinar a conduta do alto escalão, foi verificado, a partir de relato dos entrevistados, que há na organização a adoção de um código de ética estabelecido para os funcionários por iniciativa do Conselho Federal de Enfermagem. O documento, chamado de “Código De Ética dos Empregados Públicos do Sistema Cofen/Conselhos Regionais De Enfermagem”, traz os deveres dos funcionários que atuam no sistema de fiscalização da Enfermagem, destacando alguns destes como a observância às normas legais e regulamentares, a lealdade ao Conselho e a adoção de conduta compatível com a moralidade pública, além de trazer as penalidades por eventuais irregularidades cometidas, e o rito processual de sindicância e processo administrativo disciplinar para apuração de conduta indevida pelo funcionário (COFEN, 2016).

Embora o documento analisado contenha alguns aspectos relativos à conduta dos funcionários, avalia-se que não há maiores direcionamentos do mesmo quanto à construção de programas de integridade ou qualquer outro tipo de mecanismo que proveja estímulo à conduta ética e de integridade na organização. Nota-se que o documento consiste mais numa espécie de manual para julgamento de conduta dos empregados quanto da ocorrência de comportamentos irregulares, não contendo instrumentos que permitam estimular um comportamento íntegro que seja proativo, e até impeditivo, à manifestação da irregularidade, além do fato de ser restrito aos funcionários e, portanto, não abrangendo o alto escalão tal qual orienta o TCU.

⁴ Considerando que os conselhos de fiscalização profissional têm por natureza finalística regular os ditames éticos e técnicos inerentes à atividade profissional, clarifique-se que essa análise se destina a averiguar os preceitos do TCU em termos de instrumentos de integridade que visam avaliar a conduta dos dirigentes e funcionários da organização. Assim, não se deve confundir tal categoria com a própria função precípua dos conselhos de regulação da ética profissional sobre a qual o TCU não possui competência para interferir.

4.1.2.4. Sistemas de informação

Com relação à categoria de sistemas de informação avalia-se que os documentos produzidos pelo TCU, avaliados nesta pesquisa, não revelaram evidências que possam permitir a identificação de diretrizes do Tribunal para o uso de sistemas e tecnologia da informação.

De outra forma, os documentos produzidos pelo Coren-BA também não apresentaram evidências suficientes para identificar o tratamento dado à tecnologia da informação pela organização, sendo possível destacar unicamente a citação do Relatório de Gestão de 2018 que indica a ausência de um modelo de governança em tecnologia da informação aplicado à instituição, o que denota que a organização, nesse período, não produziu evidências documentais que permitissem caracterizar o uso de sistemas e tecnologia da informação em suas atividades do Coren-BA com base nas normas e orientações de controle externo.

4.1.2.5. **Bloco Temático 3 – Controle Externo**

Convém afirmar que dadas as características que demarcam a dimensão desse bloco temático e suas categorias, a análise documental não visualizou evidências que pudessem contribuir para uma análise mais profunda do mesmo, uma vez que os aspectos de normatização e fiscalização se demonstraram transversais a todos os demais aspectos aqui analisados nos demais blocos temáticos.

4.1.2.6. **Bloco Temático 4 – Relações de Poder**

4.1.2.6.1. Divisão de tarefas

Embora não encontre grandes contribuições no documento de orientações aos conselhos, a categoria de divisão de tarefas tem no RBG algumas diretrizes estipuladas pelo TCU para serem seguidas pelas organizações públicas.

A primeira delas se relaciona com a definição de papéis e responsabilidades da alta administração e das instâncias internas de apoio a governança, com o objetivo de fortalecer o processo de tomada de decisão, o monitoramento e controle de gestão e o sistema de governança da organização, assim fazendo com que as instâncias internas de governança sejam de fato estabelecidas.

Já a segunda diretriz possui relação com o estabelecimento de segregação de funções na organização. Deste modo, a diretriz diz que “decisões críticas que demandam segregação de funções estejam identificadas e as funções a ela relacionadas estejam segregadas de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância” (TCU, 2014b, p. 47).

A partir da análise dos documentos do Coren-BA pode se perceber que embora não haja trechos com menção expressa ao tema nos relatórios de atividades, todos os relatórios de gestão se propõem a apresentar não apenas a estrutura organizacional sob a forma de organograma, como também, parte deles, se propõe a apresentar o conjunto de responsabilidades das áreas, o que acaba por demonstrar de que forma as responsabilidades são segregadas.

A partir do conteúdo dos relatórios pode se avaliar que a diretriz de definição de papéis e responsabilidades da alta administração acaba por se materializar no próprio regimento interno da organização, sendo apresentada em todas as versões dos relatórios de gestão. De semelhante modo, as competências das instâncias internas de apoio a governança são apresentadas em parte dos relatórios e no documento “Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional”. Se observa que essa diretriz mostra mais sinais de cumprimento a partir do ano de 2018, quando o relatório de gestão do ano traz a representação gráfica da identificação do sistema de governança e das instâncias de apoio a governança.

Já a segunda diretriz demonstra maior cumprimento no Coren-BA a partir de 2019 com a publicação do Caderno acima citado que lista as competências das áreas e mostra a segregação de funções de controle e planejamento, compras e contratos, dentre outras que se pode observar. Assim, é possível avaliar que há evidências documentais que demonstram aderência das diretrizes de divisão das tarefas do Coren-BA às diretrizes estipuladas pelo TCU a partir de mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos de fiscalização.

4.1.2.6.2. Desempenho organizacional

Naquilo que tange à categoria de desempenho organizacional analisa-se que os documentos produzidos pelo TCU, avaliados nesta pesquisa, não revelaram evidências que possam permitir a identificação de diretrizes do Tribunal para a atuação e comportamento organizacional dos funcionários.

Da mesma forma, os documentos analisados do Coren-BA também não permitiram visualizar evidências que contribuíssem para identificar aderência das diretrizes de desempenho organizacional do Coren-BA às estipuladas pelo TCU.

Desse modo, verifica-se que a análise documental da categoria de desempenho organizacional não produziu evidências suficientes que permitissem averiguar eventuais impactos da atuação do TCU sobre o Coren-BA, no que tange ao comportamento manifesto pelos funcionários da organização.

4.1.2.6.3. Mecanismos e fluxo de comunicação

Em relação aos mecanismos e fluxo de comunicação o que se observa é que o TCU estipula uma única diretriz a ser seguida pelas organizações públicas através do RBG. Essa destaca a necessidade de que se institua e divulgue canais de comunicação com as partes interessadas da organização. Nesse sentido, a organização deve “implantar canais de comunicação para acesso, solicitação e encaminhamento de dados e informações, bem como mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação” (TCU, 2014b, p. 49).

Nesse sentido, convém novamente citar a evidência constante no Relatório de Atividades de 2014 relativa à ampliação dos canais de comunicação do Conselho e a evidência constante nos relatórios dos demais anos relativa à criação de mecanismo (Portal da Transparência) para possibilitar a solicitação e encaminhamento de dados e informações. Por fim, o Caderno de Gestão - Estrutura Organizacional também permite colher a evidência da existência de mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação através do conjunto de atribuições e responsabilidades da Ouvidoria constantes neste documento, o que leva a crer no cumprimento das diretrizes estipuladas pelo TCU através do RBG.

4.1.2.6.4. Tomada de decisão

Avaliando a categoria de tomada de decisão tem-se que os documentos produzidos pelo TCU, avaliados nesta pesquisa, não revelaram evidências que possam permitir a identificação de diretrizes do Tribunal para o processo de tomada de decisão na organização.

De semelhante modo, os documentos produzidos pelo Coren-BA também não produziram evidências suficientes para identificar aderências do processo de tomada de decisão a eventuais diretrizes estabelecidas pelo TCU para a questão, sendo possível destacar exclusivamente a menção do Relatório de Atividades de 2015 à participação de funcionários em um evento chamado “Seminário Administrativo” onde, de acordo com o documento, se

possibilitou que os funcionários apontasse suas dificuldades e propusessem estratégias para a otimização dos processos, o que denota uma possível tentativa de envolvimento dos funcionários no processo decisório relativo aos problemas vivenciados na organização.

4.1.2.7. Síntese da análise documental

Com base nos documentos analisados, faz-se necessário destacar algumas evidências relevantes para sintetizar a relação existente entre a normatização e fiscalização do TCU e as práticas de gestão do Coren-BA.

Pode se observar que os aspectos de estratégia, controle, estrutura organizacional, transparência e prestação de contas são os que mais se destacam em termos de aderência e transformação da gestão do Conselho às orientações do Tribunal de Contas da União. Foram colhidas evidências que demonstram a evolução das práticas em gestão da estratégia, o fortalecimento dos mecanismos de controles internos, a adaptação e profissionalização da estrutura organizacional, a ampliação dos instrumentos de promoção da transparência e a qualificação do processo de prestação de contas. Nota-se também que o Relatório de Gestão se constituiu na mais relevante ferramenta de promoção de mudança no âmbito do Conselho, mediante a exigência da apresentação de informações pelas unidades jurisdicionadas, o que possivelmente levou a alta administração a reavaliar suas práticas de gestão para prestar as mais adequadas informações ao órgão de controle.

Por outro lado, aspectos como gestão de desempenho, liderança, e integridade embora sejam abordados com relativo nível de informações pelo TCU não demonstraram promover afetações sobre a estrutura de funcionamento da entidade, notando ser pontos sensíveis de melhoria para o atingimento de bom nível de governança.

Ademais, aspectos como sistemas de informação, divisão de tarefas, desempenho organizacional (na ótica do funcionário), mecanismos e fluxo de comunicação e tomada de decisão não demonstraram, a partir dos documentos analisados, possuir evidências suficientes que permitissem tornar clara a orientação do TCU quanto a tais questões na gestão dos conselhos de fiscalização profissional – neste caso, em particular, o Coren-BA – impossibilitando, assim, de avaliar eventuais mudanças na organização causadas a partir da indução do Tribunal acerca destes aspectos.

Quadro 2 – Síntese de análise documental – Salvador – 2022

CATEGORIAS	ANÁLISE
Estratégia	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Gestão de desempenho	Não atendimento do Coren-BA às diretrizes do TCU
Controle	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Estrutura organizacional	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Liderança	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Transparência	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Prestação de contas	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Integridade	Não atendimento do Coren-BA às diretrizes do TCU
Sistemas de informação	Não atendimento do Coren-BA às diretrizes do TCU
Normatização	Ausência de evidências documentais para análise
Fiscalização	Ausência de evidências documentais para análise
Divisão de tarefas	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Desempenho organizacional	Ausência de evidências documentais para análise
Mecanismos e fluxo de comunicação	Cumprimento pelo Coren-BA das diretrizes do TCU
Tomada de decisão	Ausência de evidências documentais para análise

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

4.2. ANÁLISE DE ENTREVISTAS

As entrevistas foram aplicadas com base no roteiro constante no Apêndice B desta dissertação. Como se pode ver, as perguntas foram organizadas em quatro blocos temáticos que correspondem às dimensões estabelecidas no plano de análise, havendo, minimamente, uma pergunta para cada categoria existente em cada dimensão. São blocos temáticos constantes nessa análise: Gestão e Governança Pública; *Accountability*; Controle Externo; e Relações de Poder.

As entrevistas trazem insumos coletados com dois grupos que são sujeitos alvo dessa pesquisa, os burocratas de alto escalão e os de médio escalão, e as análises destes se apresentam de forma separada nesta seção.

4.2.1. BUROCRATAS DE ALTO ESCALÃO

4.2.1.1. Bloco Temático 1 – Gestão e Governança Pública

4.2.1.1.1. Conhecimento sobre governança pública e importância para a organização pesquisada

Tanto a Gestora A quanto a Gestora B demonstraram deter conhecimento acerca do significado do termo governança pública. Ambas vincularam a governança ao aspecto da gestão pública, com a Gestora A indicando a relação entre governança e gestão de recursos públicos, e a Gestora B relacionando governança com o cumprimento dos princípios da Administração Pública.

Para ambas gestoras a governança pública é importante para o Coren-BA. A Gestora A reforça a vinculação da governança com a gestão de recursos públicos ao destacar que

A governança pública é importante não só para o Conselho, mas para qualquer órgão que lide com recurso público. No Conselho, especificamente, eu sempre falo que todo recurso vem do suor do trabalho dos profissionais em Enfermagem e a responsabilidade em gerir isso, controlar e ser transparente só vem contribuir com o desenvolvimento da função precípua do Conselho (Gestora A).

A Gestora B também reforça a importância da governança para os demais conselhos de Enfermagem ao afirmar que “é fundamental porque não só o Coren-BA, mas o Sistema Cofen/Corens, como autarquias, tem a natureza jurídica de direito público, porém com autonomia administrativa e financeira e isso é muito complexo”.

4.2.1.1.2. Estratégia

Avaliando a importância da gestão e planejamento estratégicos no Coren-BA, as Gestoras A e B concordaram que a implementação do planejamento estratégico no Conselho trouxe contribuições para a melhoria do processo de gestão e governança da organização. As melhorias, para as gestoras, são relativas à organização e criação de direcionamento das ações e projetos da entidade para um horizonte estratégico.

A Gestora B afirma que durante a sua gestão “a gente estava começando a colocar as coisas no lugar a partir do planejamento estratégico”. Já a Gestora A aponta que

Entendo que não podemos buscar excelência sem ter esse instrumento, sem essa estratégia. Sim, certamente [o planejamento gerou resultados]. Ele dá um direcionamento, então a sensação que eu tenho é que a gente não está perdido. [...] Então, não se desperdiça tempo, não se desperdiça recurso porque a gente está avaliando sempre e buscando sempre aquele norte traçado no planejamento (Gestora A).

Embora tenham destacado os resultados positivos para a organização advindos do uso do planejamento e gestão estratégicos, ambas as gestoras destacaram dificuldades na

implementação de um modelo de gestão estratégica em razão da ausência de uma cultura acerca do tema na organização, o que levava à resistência dos funcionários. A Gestora A afirma que “a gente encontra ainda muita resistência por parte de todos os níveis, desde a gestão aos próprio servidores”, enquanto que a Gestora B diz que “sabemos também que é muito difícil começar quando o corpo funcional estava acostumado com outro modelo de gestão. Então tivemos que fazer muita adaptação, acordos e mecanismos de sensibilização desses trabalhadores”.

4.2.1.1.3. Gestão de desempenho

Acerca dos aspectos relativos à gestão de desempenho do Coren-BA, as Gestoras A e B concordam quanto à existência de problemas relativos às atividades de monitoramento deste desempenho. A Gestora A afirmou que “Carece de melhorar esse monitoramento pra garantir o resultado esperado”, enquanto que a Gestora B destacou que “nós tivemos dificuldade. [...] Eu saí do Coren com uma sensação que não conseguimos mensurar esses indicadores pra fazer um monitoramento fiel, de qualidade. Saímos com essa sensação”.

4.2.1.1.4. Controle

Em relação à categoria de controle, as gestoras concordaram que houve grande avanço do sistema de controles internos do Coren-BA, no período de 2012 a 2020 (recorte temporal estabelecido para a pesquisa). A Gestora B classifica a evolução do sistema da seguinte forma:

A partir do momento em que foi instituído o setor de Controladoria nós ficamos bem mais tranquilos e eu acho que foi um diferencial do Coren-BA em relação aos outros regionais, justamente o nosso controle interno. Eu não tenho dúvida em lhe dizer que houve sim evolução [de 2012 a 2020], mas eu não saberia dizer se está no patamar ideal. Tivemos avanços em tomadas de decisões sob vários aspectos, aperfeiçoamento de processos licitatórios, prestação de contas e melhoria dos relatórios de gestão (Gestora B).

A Gestora A ratifica o entendimento de que houve avanço ao destacar que “acho que avançou, mas precisa se garantir a continuidade desse avanço, pois sempre está precisando de aperfeiçoamento. Mas sim foi um grande avanço. Inicialmente sim, houve mudança [de 2012 a 2020]”. Embora saliente a ocorrência de tal avanço, a Gestora A ainda pontua a necessidade de maior conscientização e disseminação da cultura de controle por toda a organização. Corroborando com essa análise a sua seguinte fala:

A grande mudança que se dá é uma mudança cultural, que é o mais difícil. [Mas] eu acho que carece ainda de se falar mais sobre isso com as pessoas envolvidas. Disseminar mais esse conhecimento, essa necessidade dessa mudança e dessa qualificação da gestão. As vezes as pessoas entendem que isso são controles exagerados que se busca produtividade, mas não é nada disso. É sim qualificar a gestão (Gestora A).

4.2.1.1.5. Estrutura organizacional

Avaliando a capacidade da estrutura organizacional do Coren-BA para a promoção da governança, as gestoras apresentaram posicionamentos diferentes, embora não necessariamente divergentes. Embora não tenha citado ver uma inadequação da estrutura para promoção da governança, a Gestora B enxerga necessidade de se buscar uma estrutura mais enxuta. Para ela, “De repente você tem uma estrutura organizacional muito grande com pouquíssimas pessoas trabalhando e fica deficitário. Os Corens, em sua maioria, têm uma tendência a subverter o papel e a atividade precípua e eu acho que o TCU está colocando foco nisso”. A Gestora A, por sua vez, destacou como um avanço da entidade a reestruturação da estrutura organizacional, além de afirmar que “Eu acho que essa estrutura promoveu esse cuidado maior com a governança”.

4.2.1.1.6. Liderança

A categoria de liderança foi avaliada, inicialmente, pelas gestoras a partir de uma análise da percepção destas quanto ao envolvimento dos funcionários do Coren-BA na implantação e execução de processos de governança pública.

Ambas as gestoras indicam que durante o seu período de gestão houve a busca por efetivar o envolvimento dos funcionários por meio da participação em comissões e abertura à voz nos projetos e ações da instituição. A Gestora B ressalta que “nos seminários administrativos, todos os trabalhadores, inclusive das subseções, participavam. Eles tinham acesso e sempre tiveram voz em tudo que era executado pela gestão. Eles eram muito envolvidos”. Igualmente, a Gestora A indica a busca pelo envolvimento através da nomeação para cargos estratégicos ao afirmar que “nós abrimos espaço para que os servidores ocupassem e alguns não quiseram, mas tinham potencial grande pra ocupar cargos na gestão pra que trouxesse essa visão do servidor e isso garantisse melhor governança”.

Embora tenham destacado essa busca pelo envolvimento, as duas gestoras se posicionaram no sentido de que não houve o recíproco interesse dos funcionários em participar

desse envolvimento. A Gestora A afirma que “eu acho que não teve expressão muito forte [dos servidores]. Nós temos casos isolados de um envolvimento muito grande”. E complementa indicando que “precisa fortalecer melhor o envolvimento dos servidores nesses controles”. Por sua vez, a Gestora B avalia que

Houve essa tentativa e, na medida do possível, houve uma participação efetiva nas decisões, era tudo muito compartilhado. Mas, a gente sentia que os principais atores, aqueles que são ligados a função primordial do Coren que é fiscalizar, não responderam com a adesão desejada (Gestora B).

Acerca da capacidade de gestão da alta administração (burocratas de alto escalão), grupo que pertenceram, as gestoras avaliaram que a composição da Diretoria se deu a partir de pessoas que tinham a experiência e/ou capacidade de gestão. Por outro lado, a Gestora A destacou que no processo de formação de chapas para eleição não há uma exigência de comprovação de experiência em gestão. Ela entende que “as pessoas se candidatam para ser conselheiros, mas não para ser gestores. Então, acho que nessa composição teria que trazer algo de experiência ou de formação em gestão pra garantir uma gestão mais segura, mais profissional inclusive”. Tal opinião também encontra abrigo na fala da Gestora B, quando ao analisar a importância da governança para o Coren-BA declarou que

O que vejo é que, para além de uma eleição direta, é necessário que houvesse pessoas que entrassem no Conselho, e na gestão do Conselho, com uma visão mínima sobre gestão, governança, sobre tudo que rege a Administração Pública, porque não é simplesmente uma eleição direta que vai garantir capacitação. Entrei no Conselho já com uma certa experiência pelo meu tempo de atuação nas organizações políticas, mas quando a gente chega pra ver por dentro mesmo é que percebemos a complexidade da máquina (Gestora B).

É importante denotar que, na visão da Gestora A, a ausência de exigência de capacitação dos ocupantes de funções na alta administração (burocratas de alto escalão) faz com que se gere um maior nível de dependência da qualificação da média administração (burocratas de médio escalão). Quanto a isso ela destaca que “é necessário que tenhamos uma equipe de assessores que você confie e que estejam preparados pra lhe respaldar. [...] Precisa ter um grupo de assessores qualificados pra assessorar e apoiar a Diretoria senão não consegue [gerir]”.

Complementando a avaliação sob aspectos da categoria de liderança, as gestoras A e B avaliam que os ocupantes de cargos da média administração (burocratas de médio escalão) foram selecionados a partir de critérios bem definidos, como capacidade técnica, lisura profissional e adequação ao perfil do cargo. Ambas as gestoras destacaram a importância de terem realizado a seleção para os cargos sem sofrerem influência de indicações ou acordos

políticos. Por este motivo, as gestoras avaliaram que os ocupantes dos cargos no período detinham as competências necessárias para ocupá-los. A Gestora A ainda indicou que buscou compor os cargos não apenas com profissionais do mercado, como também com funcionários da instituição que detivessem as competências necessárias para compor a equipe, destacando que “nós tivemos 2 casos de servidores da casa que sonhavam com cargos e trouxeram uma contribuição enorme. Não importa se é servidor ou se é de fora, mas a gente precisa compor uma equipe com profissionais qualificados e confiáveis”.

4.2.1.2. Bloco Temático 2 – *Accountability*

4.2.1.2.1. Transparência

As Gestoras A e B avaliaram a categoria de transparência a partir de uma análise acerca do grau de transparência apresentado pelo Coren-BA em suas ações e do crescimento desse grau durante o período sob avaliação (2012 a 2020).

Tanto a Gestora A quanto a B avaliam que houve melhorias no grau de transparência da organização ao longo do período de 2012 a 2020. As gestoras destacam que essa mudança foi impulsionada pela melhoria no fluxo de publicações de informações, com maior frequência e rapidez de disponibilização, destacando, especialmente, a implantação do Portal da Transparência (amparado na Lei de Acesso à Informação) como marco na melhoria do processo de transparência, como pode se destacar na fala da Gestora B que “o portal da transparência, que era um mecanismo que nós adotamos, incorporamos e que estava ali tudo publicado”.

Há que se destacar que embora haja essa avaliação positiva do crescimento da transparência, ambas também concordam que há uma necessidade de aperfeiçoamento da ferramenta (Portal da Transparência) e do processo em si para melhoria do grau de transparência. A Gestora A aponta a necessidade de uma maior divulgação das formas de acesso às informações de transparência uma vez que avalia que “não é uma cultura das pessoas abrirem o site para acompanharem essa prestação de contas. Acho que uma atividade que desse mais visibilidade à sociedade [da prestação de contas] seria interessante”.

4.2.1.2.2. Prestação de contas

Quanto à categoria de prestação de contas, buscou-se que as gestoras apresentassem sua percepção acerca dos mecanismos de prestação de contas e o quão fácil seria, ou não, o acesso à essas informações pelos usuários.

A Gestora B não indicou sua opinião acerca do nível de facilidade de acesso às informações de prestação de contas, mas, quanto aos mecanismos de acesso, destacou a necessidade de aperfeiçoamento do Portal da Transparência. Já a Gestora A opinou que o acesso é sim facilitado dada a disponibilidade das informações no site e destacou o papel da Ouvidoria como estrutura voltada a ser um canal de comunicação aberto aos usuários para a solicitação de informações que porventura não estejam no site, novamente destacando a ausência de cultura dos usuários em fazer esse acompanhamento.

4.2.1.2.3. Integridade

A categoria de integridade foi avaliada com base na percepção das gestoras acerca da existência de mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade no Coren-BA.

As gestoras apresentaram divergência de pensamento neste aspecto. Para a Gestora B, os aspectos de ética e integridade se materializaram na organização através da aplicação de treinamentos para formação continuada e dos mecanismos de conduta existentes, destacando o manual de conduta ética dos trabalhadores do Sistema Cofen/Conselhos Regionais.

Já a Gestora A avalia que há uma grande necessidade de avanço em políticas de gestão de pessoas e que há uma ausência de acompanhamento do comportamento do funcionário. A gestora ressalta que

Não [há mecanismos de estímulo], eu não percebi isso. O que a gente observou é que ao se identificar uma conduta equivocada, errônea, esse profissional era chamado e punido. Mas não há, de forma sistemática, um trabalho voltado pra isso. [...] A gente não tem isso no Conselho, essa prática de discutir isso, de falar de comportamento ético, do que é certo e do que é errado. O que tem é de identificar essas falhas e aí chamar e punir. Mas a partir daí, o que é feito? Eu acho que é uma necessidade de se trabalhar com isso. São seres humanos, então se a organização não está abrindo os olhos e alertando pra isso termina que as facilidades levam o profissional a errar. Eu acho que precisa se fortalecer isso (Gestora A).

Assim, observa-se a existência de divergências entre as percepções das gestoras, uma vez que a Gestora B identifica na educação permanente a oportunidade de corrigir possíveis

desvios profissionais, enquanto que a Gestora A identifica uma lacuna no acompanhamento do comportamento dos profissionais.

4.2.1.2.4. Sistemas de informação

Os aspectos de sistemas de informação encontram avaliação unânime entre as Gestoras A e B. Para elas, os sistemas não apresentam integração de dados e contêm ainda uma necessidade de avanço em termos de tecnologia da informação. A Gestora A ainda relaciona os impactos da não integração com uma perda de qualidade do processo de gestão e governança, ao destacar que “precisaria ter um sistema único que ele se conversasse e isso melhoraria muito a questão dos controles, além de melhorar a gestão e tornar mais ágil, célere”.

4.2.1.3. Bloco Temático 3 – Controle Externo

4.2.1.3.1. Normatização

A categoria de normatização foi avaliada com base no conhecimento dos normativos e documentos administrativos do Tribunal de Contas da União pelas gestoras e suas percepções quanto à importância destes para a melhoria da governança e gestão no Coren-BA.

Ambas as gestoras declararam ter conhecimento desses documentos e destacaram a importância do papel do setor de controle interno (Controladoria) em buscar o acesso aos mesmos e disseminá-los para a organização. As gestoras ressaltam que esses documentos, assim como a própria atuação do ente de controle externo, influenciam a atuação dos gestores e conferem segurança ao desempenho da gestão.

A Gestora A cita que os documentos “são essenciais. Eles obrigam a gente a seguir aquela instrução e isso deixa mais seguro, então eu sempre acho ótimo. [...] A importância é tão grande que ela chega a ser essencial para uma gestão segura”. Por sua vez, a Gestora B descreve a importância dos normativos e documentos administrativos, além da própria auditoria em si, para melhoria dos processos de gestão do Coren-BA através da própria experiência vivenciada, ao citar que

O TCU atua como um instrumento pedagógico. Fomos um dos primeiros conselhos que foi auditado pelo TCU. Minha prestação de contas foi aprovada com ressalvas. Mas eles apontam ali quais foram os itens que eles fizeram ressalvas, só itens voltados com processos de trabalho que precisavam ser aprimorados. Só nesse aspecto eu já

acho relevante. E tenho certeza que muitos vícios nos regionais foram sanados (Gestora B).

4.2.1.3.2. Fiscalização

Acerca dos aspectos de fiscalização, as Gestoras A e B concordaram em avaliar que há grande relevância na atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA. A Gestora A sintetiza essa fiscalização como “extremamente importante e necessária”, enquanto que a Gestora B avalia que essa fiscalização tem um caráter educativo, citando que “o TCU acaba dando um norte e sendo pedagógico pra quem quer aprender e fazer certo, porque se não for vai achar formas de burlar”.

Para além dos aspectos educativos, a Gestora B enfatiza a necessidade de fiscalização em razão do que ela avalia como vulnerabilidades do Sistema de Conselhos de Fiscalização em Enfermagem, o que pode ser atestado pela sua seguinte fala:

Eu acho que a grande relevância é esse papel tanto de controle como pedagógico. O sistema [Cofen/Corens] é muito vulnerável. O que se arrecada nesses regionais todos [de conselhos] são milhões, a partir da contribuição compulsória de uma massa de trabalhadores muito pobre, é uma contradição terrível. E aí tem que ter fiscalização mesmo porque fica muito vulnerável. Então, eu acho muito importante essa atuação do TCU (Gestora B).

Analisando as mudanças ocorridas no Coren-BA após o início da fiscalização do TCU, ambas as gestoras concordaram com a ocorrência de mudanças no processo de gestão. Todavia, não há uma uniformidade de pensamento quanto ao nível de profundidade destas. Para a Gestora A não há como “exatamente medir essa mudança, mas é uma impressão que sim, mudou. Pode ser mais trabalhoso do ponto de vista de ter mais registros, mais controles, mais relatórios, mas é mais seguro, muito mais seguro”. Já a Gestora B não avalia que houve ocorrência de mudanças profundas, mas apenas adaptações de aspectos pontuais de gestão. Ela destaca que

Não foram mudanças radicais porque a gente já tinha uma gestão que primava pela razoabilidade. A gente não fazia nada que extrapolasse e precisasse ter mudanças radicais, mas nós fizemos essas adaptações a partir dessa fiscalização. Agora, não senti que fizemos grandes mudanças não. Foram adaptações a partir de como estavam as normas [do TCU]. Eu não me lembro de nenhum reordenamento formal. Não me lembro de ter feito nenhuma mudança oficial, formal em razão do TCU (Gestora B).

No que diz respeito à contribuição do TCU para a melhoria da governança no Coren-BA no período de 2012 a 2020, as gestoras concordam com a existência da contribuição, porém

divergem quanto ao nível da mesma. A Gestora B avalia que a contribuição se deu em torno apenas em torno do aprimoramento da execução de alguns processos, sem ensejar em mudanças profundas. Já a Gestora A analisa que houve grande qualificação do processo de gestão e profissionalização da máquina em termos de governança. Ela reforça sua ideia ao declarar que “no intuito de obedecer às normativas do TCU a gente só qualificava a gestão. Os controles ficam mais efetivos e mais eficazes também. Talvez se não tivesse tido essa provocação da auditoria externa a gente não tivesse avançado tanto nos controles”.

Ainda no que diz respeito à fiscalização, tanto a Gestora A quanto a B concordaram que a ação de controle externo do TCU tem impacto positivo para o Coren-BA, sendo esta uma ação necessária. As gestoras avaliam que essa ação de controle externo tem uma finalidade primordial de educar os gestores públicos e assim acaba contribuindo para protegê-los quanto ao desempenho correto de sua função pública.

4.2.1.4. Bloco Temático 4 – Relações de Poder

4.2.1.4.1. Divisão de tarefas

Ao serem questionadas quanto à clareza da divisão de atribuições entre os setores e funcionários do Coren-BA, as Gestoras A e B não expressaram uma opinião convicta acerca do nível de clareza existente.

Ambas destacaram que o processo de clareza foi qualificado com o uso de instrumentos que formalizaram as atribuições das funções existentes, com a Gestora A destacando um documento chamado Caderno de Atribuições (Cujas análises identificou que seria na verdade o Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional). Todavia, a Gestora B avalia não saber se a clareza está no nível que deveria e a Gestora A indica haver necessidades de melhorias como maior diálogo e ações de capacitação para com os funcionários a fim de ampliar esse nível de clareza.

4.2.1.4.2. Desempenho organizacional

No que tange ao desempenho organizacional, as gestoras se propuseram a analisá-lo por dois aspectos. Primeiramente, em relação à existência de eficácia no desempenho de atribuições pelos funcionários, apenas a Gestora A manifestou opinião a respeito, indicando que identificava a presença de eficácia e a entrega de um resultado positivo. Por outro lado, a

Gestora B, embora não tenha atestado se via ou não a eficácia no desempenho, identificou resistências nos funcionários em reconhecer suas atribuições e assumir seus respectivos papéis, afirmando que “Tem muita gente boa que assume suas responsabilidades, que tem consciência. Mas nós temos muitos trabalhadores que na verdade querem andar sob a sua própria batuta, fazer as coisas do jeito que acha que é pra fazer, e nem sempre está certo”.

O segundo aspecto analisado foi em relação ao comprometimento dos funcionários com os objetivos da organização. Nesse ponto, as gestoras concordaram que há comprometimento por parte dos mesmos. Entretanto, apontam que alguns funcionários não possuem a visão correta de quais seriam os objetivos organizacionais, sendo, por isso, necessário tornar mais claro esses objetivos para os mesmos a fim de que se alcance ainda maior comprometimento em cumpri-los.

4.2.1.4.3. Mecanismos e fluxo de comunicação

Pondo o funcionamento dos mecanismos e fluxo de comunicação sob análise, tanto a Gestora A quanto a B concordaram em afirmar que havia precariedade nesse funcionamento e grandes necessidades de melhorias. A Gestora A salientou ainda que essa comunicação “Teria que chegar através dos assessores e gerentes, mas isso não chegava e precisaria ter um instrumento que partisse da Diretoria direto, um canal entre a Diretoria e o próprio servidor”, o que denota problemas na transferência de informação entre os níveis da burocracia.

4.2.1.4.4. Tomada de decisão

Com relação à categoria de tomada de decisão, as gestoras buscaram avaliar o envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão da organização e descrever como esse processo ocorre.

Para a Gestora B havia muito envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão pautado no “sentimento que eles tinham de adesão à gestão”. A Gestora A, por sua vez, analisa que embora tenham ocorrido iniciativas de gestão que visassem aprofundar esse envolvimento, não há na estrutura algo sistematizado para promoção do mesmo. Sobre isso, ela afirma que “Apesar de a gente estar sempre colocando um servidor nas comissões onde a gente estava reformulando alguma coisa, tomando uma decisão, isso não está sistematizado. [...] Não é porque eles não queiram, é porque não há essa sistematização”.

Embora destaque a ausência de sistematização, a Gestora A entende também que há pouca proatividade de envolvimento dos funcionários para tratar de assuntos relativos aos interesses da organização, sendo tal movimento mais presente, em sua opinião, quando se tratava de assuntos de interesse pessoal. A gestora cita que

O que a gente tem é um grupo que se mobiliza, questiona e mobiliza outros servidores pra um determinado assunto. Mas o que a gente pode observar é que esse movimento é todo quando diz respeito a alguma mudança que interfira na vida do servidor. Vai mudar um servidor de subseção, ou não vai ter reajuste esse ano, enfim, sempre assuntos de interesse pessoal, mas não presenciei nenhum voltado a algum assunto mais amplo da autarquia (Gestora A).

Quanto à forma com que se descreve o processo de tomada de decisão, as duas gestoras concordaram quanto ao fato deste ser desenvolvido no âmbito da Diretoria com deliberação final no espaço do Plenário. Contudo, a Gestora B atribuiu maior ênfase na compreensão de que além destes espaços haveria um processo de compartilhamento da tomada de decisão com os funcionários. Para ratificar esse entendimento, ela afirmou que

Coisas que envolviam grandes projetos, grandes mudanças, coisas a longo prazo, tudo houve participação, comunicação. Ou a gente fazia esse caminho ou a gente chamava os chefe dos setores para comunicar determinadas decisões e eles capilarizavam para os seus setores (Gestora B).

4.2.1.5. Síntese da opinião das burocratas de alto escalão

Com base nos relatos acima apresentados, avalia-se que há a presença de alguns posicionamentos unânimes que sintetizam a visão das burocratas de alto escalão.

A começar dos conhecimentos referentes à governança pública, tem-se que a burocracia de alto escalão apresenta deter pleno conhecimento acerca do significado do termo, assim como compreende que há importância deste para a realidade de gestão do Coren-BA.

Pela dimensão da Gestão e Governança Pública, a burocracia de alto escalão apresenta concordância de pensamento quanto à importância de aplicação de instrumentos de governança dentro da estrutura da entidade, detendo boa avaliação quanto às melhorias da governança e resultados gerados a partir da gestão da estratégia e do fortalecimento dos mecanismos de controle interno. A burocracia de alto escalão também converge ao avaliar que embora esses instrumentos estejam propiciando retornos favoráveis à organização e evoluindo com esta, ainda há problemas de mensuração e gestão do desempenho institucional.

Também há que se destacar que na visão da burocracia de alto escalão o Coren-BA ainda carece de desenvolver um esforço para que a cultura organizacional da instituição seja adaptada de modo que esses temas façam parte de sua agenda e se tornem mais enraizados.

Sob a ótica da liderança, as burocratas de alto escalão possuem a visão de que houve a busca pelo envolvimento dos funcionários nos processos de governança da organização, todavia não se verifica, na opinião delas, a reciprocidade destes – salvo casos isolados - para que esse envolvimento fosse efetivado. Elas também avaliaram que existia capacidade de gestão e competência tanto da alta administração (burocracia de alto escalão) quanto da média (burocracia de médio escalão) para as funções que desempenhavam, embora destaquem que para a alta administração essa competência não se era, mas deveria ser, exigida.

No que tange à dimensão de *Accountability*, a burocracia de alto escalão apresenta posição de convergência no que tange às avaliações da transparência e dos sistemas de informação. Há um entendimento da ocorrência de melhoria do grau de transparência nos últimos anos, todavia se vendo a necessidade de trazer maior qualificação ao processo e aos instrumentos de transparência, havendo também uma convergência de pensamento em relação à precariedade dos sistemas de informação dada a não integração das informações.

Por outro lado, não há um posicionamento definido quanto às facilidades de acesso às informações de prestação de contas, assim como há divergências acerca da existência, ou não, de mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade na organização.

Quanto à dimensão de Controle Externo, a burocracia de alto escalão detém convergência de pensamento quanto à importância do processo de normatização dos atos de gestão do Coren-BA pelo TCU, assim como visualizam como de grande relevância a ação de fiscalização do Tribunal sobre a entidade e veem impactos positivos nessa ação.

A burocracia de alto escalão também concorda quanto à ocorrência de mudanças em termos de gestão no Conselho após o início da fiscalização e quanto à existência de contribuição do órgão de controle externo para melhoria da governança na entidade, embora divirja quanto ao nível em que essa mudança foi causada pela ação de controle externo ou pela iniciativa das próprias gestões do período.

Naquilo que diz respeito à dimensão das Relações de Poder há uma avaliação unânime na burocracia de alto escalão de que existe o comprometimento dos funcionários para com os objetivos da organização, embora tenha que se destacar que, na visão destas, há que se clarificar melhor quais são esses objetivos para os funcionários, sendo também unânime a visão da existência de problemas no fluxo e mecanismos de comunicação da organização.

Por fim, a burocracia de alto escalão indicou como recomendações para melhoria da gestão e governança pública do Coren-BA: o investimento em capacitação do quadro de pessoal; a disseminação do conhecimento relativo à governança pública em todas as instâncias da organização; e a melhoria da comunicação direcionada aos seus funcionários.

Quadro 3 – Síntese de percepções dos burocratas de alto escalão – Salvador – 2022

CATEGORIAS	PERCEPÇÃO
Estratégia	Houve geração de resultados a partir do uso do planejamento estratégico
Gestão de desempenho	Há problemas relativos às atividades de monitoramento deste desempenho
Controle	O sistema de controles internos do Coren-BA evoluiu no período de 2012 a 2020
Estrutura organizacional	Conflito de opinião entre Gestoras A e B
Liderança	Busca do alto escalão pelo envolvimento dos funcionários nos processos de governança e existência de capacitação do alto e médio escalão para o desempenho de suas atribuições
Transparência	Houve melhoria da transparência em 2012 a 2020, porém há necessidade de qualificação
Prestação de contas	O acesso às informações de prestação de contas é facilitado
Integridade	Conflito de opinião entre Gestoras A e B
Sistemas de informação	Baixa qualidade e não integração de dados dos sistemas de informações
Normatização	Há conhecimento dos documentos do TCU para melhoria da governança e gestão pública e vê-se que estes influenciam positivamente a atuação dos gestores e melhoram a governança no Coren-BA
Fiscalização	A atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA é relevante; Ocorreram mudanças e incorporação de instrumentos de gestão após início da fiscalização; O TCU contribuiu para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020; A ação de controle externo sobre o Conselho é e positiva
Divisão de tarefas	Conflito de opinião entre Gestoras A e B
Desempenho organizacional	Funcionários são eficientes no desempenho de suas atribuições e demonstram comprometimento com os objetivos da organização
Mecanismos e fluxo de comunicação	Estrutura de comunicação da organização é precária
Tomada de decisão	Conflito de opinião entre Gestoras A e B

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

4.2.2. BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

4.2.2.1. Bloco Temático 1 – Gestão e Governança Pública

4.2.2.1.1. Conhecimento sobre governança pública e importância para a organização pesquisada

Toda a burocracia de médio escalão demonstrou conhecer o significado da governança pública. Em sua maioria, os Assessores 1, 2, 3, 4, 5 e 6 vincularam a governança à forma de gerir os recursos públicos e à aspectos da própria gestão e administração pública. O Assessor 2 ainda contribuiu em ampliar a compreensão quanto à governança a partir da ótica de “uma união de esforços de diversos atores em prol de uma melhor organização na tomada de decisão”.

Os assessores classificam a governança pública como um elemento importante para o Coren-BA a partir de diversos aspectos. O Assessor 1 vincula a importância ao direcionamento das ações da instituição para a finalidade de promoção do bem público, enquanto que o Assessor 4 destaca a aplicação de normativos e o atendimento de requisitos definidos pelo controle externo. O Assessor 3 chega afirmar que “hoje eu não consigo enxergar a atividade administrativa, que está mais atrelada a governança, apenas como uma atividade secundária. Sem governança eu não consigo conceber um Coren cumprindo a atividade finalística”. Por sua vez, o Assessor 2 reforça sua importância sob o ponto de vista da união de atores ao dizer que

Quando você tem esse processo mais participativo você tem escolha de opções que sejam mais aderentes às necessidades da organização, e aí você otimiza os recursos porque eles estão sendo utilizados com base naquilo que é mais prioritário na visão de muitos para a organização. Então, você aloca recursos humanos, tecnológicos e orçamentários em demandas que sejam priorizadas pela maioria e com isso você é mais assertivo na aplicação desses recursos (Assessor 2).

4.2.2.1.2. Estratégia

A opinião majoritária dos assessores quanto à gestão e planejamento estratégicos no Coren-BA é que o uso desses instrumentos gerou resultados positivos para o processo de gestão e governança da organização.

Os principais resultados gerados, na visão dos assessores, dizem respeito ao direcionamento estratégico das ações e projetos da instituição, organização administrativa da estrutura e direcionamento das contratações.

Embora tenham atribuído destaque a tais resultados, os assessores apontaram algumas dificuldades na implementação dos mecanismos de gestão estratégica, destacando: limitações de capacitação em termo de pensamento estratégico das assessorias; ausência de cultura e baixa maturidade organizacional em gestão estratégica; e falha em monitoramento e descontinuidade de execução da estratégia. Acerca dessas dificuldades, o Assessor 1 ressalva:

Só que eu via lá uma grande dificuldade: todos os setores da instituição entenderem a importância do planejamento estratégico e efetivarem o aplicarem. Você tinha setores que abraçavam a situação, mas tinham setores que não estavam preocupados em fazer um planejamento [...] Então, o que mais pecava pra mim era a capacitação dos profissionais e interesse desses em pensar estrategicamente a instituição, seguir os objetivos estratégico definidos pela Administração e planejar de acordo com esses e, principalmente, depois acompanhar a execução através de indicadores e saber prestar contas (Assessor 1).

Na mesma linha da necessidade de capacitação, o Assessor 2 entende que

Há um desafio dessa maturidade que ainda é inicial e isso prejudica, primeiro, a construção de algo sólido que seja bem aderente às necessidades da organização e, segundo, ainda que se crie [tem] o desafio de conseguir criar a cultura pra gestão da estratégia. É preciso se investir em treinamento. (Assessor 2).

Diverge da opinião majoritária dos assessores o Assessor 3. Para ele, “hoje no Conselho é como se ele vivesse um dia após o outro se preocupando com o básico”. Como dificuldades para a geração de resultados o assessor destaca o despreparo da alta administração para gerir questões administrativas levando a um não comprometimento com o processo de gestão estratégica e à problemas na comunicação adequada dos objetivos estratégicos para os funcionários do Coren-BA.

4.2.2.1.3. Gestão de desempenho

Com relação ao processo de gestão de desempenho do Coren-BA, os assessores avaliaram que as atividades de monitoramento de desempenho do Conselho não foram executadas a contento no período de 2012 a 2020. Embora haja um destaque quanto ao aumento da preocupação com a monitoria de resultados isso não foi expresso, na opinião dos assessores, em resultados concretos.

Esse pensamento é traduzido na fala do Assessor 4 ao dizer que “De 2012 a 2020 a gente vê uma evolução na busca desse “monitorar”, porque há resultados, porém se isso não se monitora não se traça novos objetivos e acaba rodando em espiral”. Endossa essa opinião o

Assessor 1 ao citar que “acabava que não tinha esse acompanhamento efetivo ao longo do exercício e o resultado só era colhido na época de fechar o relatório de gestão” e o Assessor 3 que afirma que “Não há uma ampla divulgação [do monitoramento], então você não consegue nem acompanhar e ter muita noção do que está relacionado ao departamento que você está ligado e muito menos dos outros colegas”.

Embora essa seja a opinião majoritária, os assessores destacaram algumas mudanças no processo que puderam contribuir para a melhoria da gestão de desempenho como a implantação de um normativo de planejamento e a reestruturação da estrutura organizacional para ampliar as instâncias de controle.

4.2.2.1.4. Controle

Os assessores entrevistados demonstraram, em sua maioria, deter uma visão positiva com relação ao sistema de controles internos do Coren-BA. Para eles, o sistema se encontra bem estruturado e apresentou grande evolução no período de 2012 a 2020. O Assessor 5 destaca a atuação eficaz do controle interno ao citar que

Ele vem apontando melhorias pra ter um maior atendimento a legislação vigente, às leis, aos acórdãos, ao que os órgãos de controle externo estão pontuando, pra que a gente venha estar adequado a essas exigências, que no caso pra o Conselho de Enfermagem é o Tribunal de Contas da União (TCU). [...] Tem sido uma diferença muito grande em relação a 2012 até agora (Assessor 5).

Também é destacado pelos assessores a existência da Controladoria Geral, como órgão de controle interno, desempenhando papel importante em solidificar o sistema de controles internos. Para o Assessor 2, “Talvez, se fizer um comparativo com outros conselhos, você verá que poucos possuem uma estrutura dedicada ao controle interno e o Coren-BA sai na frente nesse sentido”, enquanto que o Assessor 4 cita que “Com uma instância de controle o gestor fica mais seguro na sua decisão desde quando ela está respaldada por um organismo que dá conformidade ou não aos processos, que faz rever o que foi feito até então”.

Embora a visualização dos assessores se dê forma majoritariamente positiva, oportunidades de melhoria são visualizadas pelos mesmos como indica o Assessor 1 ao dizer que “precisava desenvolver mais na parte do controle interno do Coren-BA essa situação, um acompanhamento da execução do planejamento” e o Assessor 3 que orienta que se “busque estabelecer um fluxo de trabalho de auditorias, ainda que seja por amostragem”.

4.2.2.1.5. Estrutura organizacional

Quanto à categoria de estrutura organizacional, a opinião unânime dos assessores é de que o Coren-BA possui uma estrutura capaz de promover a governança de forma eficaz. Foi destacado por estes como um ato importante a reestruturação do organograma da instituição e a realização de segregação de funções para melhor atribuição de responsabilidades e realização de cobrança dos resultados.

Os Assessores 2 e 4 ressaltaram a importância da definição da estrutura organizacional para promoção da governança sob a ótica do conhecimento do papel a ser desempenhado por cada agente público. Para o Assessor 2 “Uma vez que a estrutura passa a ter maior compreensão sobre o papel e o que faz cada unidade (algo que tinha certa fragilidade) você passa a entender a sua função nesse processo de governança”, enquanto que o Assessor 4 resalta que “O organograma atual traz os papéis mais definidos e isso dá a governança uma fluidez no desempenho do seu papel”.

Por outro lado, embora afirme que o organograma hoje tem a melhor adaptação para promover a governança na entidade, o Assessor 1 alerta da necessidade de preenchimento dos papéis por pessoas com capacidade suficiente para promover a governança. Ele ressalva que

O organograma hoje facilita ao gestor poder aplicar a melhor estrutura de governança possível. É óbvio que isso depende muito também das peças que vão estar presentes em cada setor. A gente não pode garantir que aquele organograma vai trazer a melhor governança (Assessor 1).

4.2.2.1.6. Liderança

Acerca dos aspectos de liderança os assessores avaliaram, inicialmente o envolvimento dos funcionários do Coren-BA na implantação e execução de processos de governança pública, não havendo, nesse quesito, uma posição unânime do grupo.

Os Assessores 1, 3 e 4 avaliam existir problemas no envolvimento dos funcionários, embora também diverjam entre si quanto às razões desses problemas. Para o Assessor 3 não há envolvimento dos funcionários nas proposições de gestão de modo que se crie uma gestão participativa. Para ele, deve se buscar “envolver e fazer com que as pessoas entendam como a máquina funciona em si, o reflexo do seu trabalho na máquina, o quanto o seu resultado agrega ou o quanto ainda pode agregar mais e aí acabaria fomentando mais o comprometimento”. O Assessor 4 endossa a opinião avaliando que “O servidor de carreira se vê muito alheio a essas

questões estratégicas. [Ele] se vê como simples executor do que vem de cima”. Por outro lado, o Assessor 1 justifica o não envolvimento em função de aspectos da cultura organizacional da entidade. Ele avalia que

A gente tem um grande problema que é uma instituição que tem mais de 40 anos, e o que acontece é que você vem de uma cultura de não governança, uma cultura de você realizar serviços de acordo com a necessidade pessoal da Administração. Então, você não tinha uma cultura de governança implantada e pra você mudar isso dá trabalho [...] Quando você tem uma discussão você vê pouca participação em prol do desenvolvimento da atividade-fim da instituição, mas sim em benefício próprio, benefício das suas necessidades. [...] A disponibilidade da Administração em fazer com que os funcionários participem foi dada, mas a gente ainda não vê maturidade desses profissionais pra entender o que é e para que serve aquela instituição (Assessor 1).

Os Assessores 2, 5 e 6, por sua vez, concordam com a ocorrência de envolvimento dos funcionários nos processos de governança do Conselho. Para eles o envolvimento se dá através do estímulo à participação dos funcionários em processos decisórios e da ocupação de cargos estratégicos de gestão pelos mesmos. O Assessor 6 afirma que “Sempre teve mais de um funcionário em algum cargo que pudesse ter ciência de como era feita a governança ali e poderia passar a informação”, enquanto que o Assessor 2 analisa que “enquanto alta administração o que você via era um estímulo à participação dos servidores nesse processo”.

Vale destacar que, embora tenha visualizado problemas relativos ao envolvimento dos funcionários nos processos de governança, o Assessor 1 também cita em sua fala anterior haver “disponibilidade da Administração em fazer com que os funcionários participem”, revelando uma congruência de pensamento no que tange à abertura da alta administração para promoção do envolvimento, na opinião de parte dos assessores.

Colocando sob avaliação o aspecto da capacitação das ocupantes da alta administração para realizar a gestão da autarquia, os assessores, em sua maioria, declararam ter uma avaliação positiva quanto à existência dessa capacitação. Para os Assessores 1, 2, 3 e 6 a alta administração detinha essa capacitação por já ter tido experiências anteriores em gestão pública, o que facilitou o desempenho dos seus papéis na organização. Essa posição apresenta conflito com a opinião do Assessor 2 que afirmou visualizar “carência no preparo com lidar na gestão da coisa pública”.

É salutar ressaltar que as carências em termos de capacitação da alta administração eram supridas pela composição de assessorias técnicas que fornecessem o suporte devido à realização da gestão. Essa posição é endossada pelo Assessor 3 ao dizer que “era notório que eles buscavam deter informações ou se cercar de pessoas que tinham conhecimento técnico para

poder assessorá-los nas tomadas de decisões” e compartilhada pelo Assessor 4 que diz que “como gestor público, como administrador mesmo, ele muitas vezes deixa a desejar, o que leva a recorrer as assessorias”.

Por fim, pondo sob análise o aspecto da escolha de gestores responsáveis por setores e suas competências para ocupar seus respectivos cargos, a opinião majoritária dos assessores é de que não há clareza na definição de critérios para escolha dos ocupantes de cargos do médio escalão. Para os Assessores 1 e 4 o processo de seleção se dava a partir de indicações, enquanto o que o Assessor 2 indica a ausência de regramentos específicos e a presença de “alguns vícios do serviço público”. Embora apontem a ocorrência desse processo, tanto o Assessor 1 quanto o 2 atestam que o Coren-BA vinha passando por uma qualificação do processo de seleção para esses cargos. De acordo com o Assessor 1

Isso veio mudando, até porque as gestões que passaram nesse período cobravam muito a entrega do trabalho, então poderiam ser colocadas pessoas que naquele primeiro momento demonstravam que não tinham competência pra gerir o setor, mas que depois eram substituídas e o critério de competência era altamente exigido. [...] Principalmente nos últimos anos efetivamente sim, o critério era experiência na área, desenvolvimento do trabalho. Era muito cobrado pela Diretoria e quem não devolvia trabalho era exonerado (Assessor 1).

Complementa essa posição a fala do Assessor 2 que diz que

O processo foi aos poucos se tornando mais claro. [...] Você percebe que houve um progresso no procedimento de seleção uma vez que você passa a adotar critérios formais. Todos também percebiam que havia naquele grupo gestor [Diretoria] um olhar mais técnico sobre a própria gestão e isso também se refletia no próprio processo de escolha. Então, a escolha passava a ser muito mais técnica onde se observava claramente formação da pessoa, se era aderente ao cargo, histórico profissional. Não [era] somente uma indicação, mas existia um olhar sobre aspectos técnicos do profissional antes dele ser selecionado. Passou a existir um melhor processo de seleção dos ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas no órgão (Assessor 2).

Por sua vez, os Assessores 3 e 6 avaliaram que a ocupação dos cargos era pautada nos critérios de competência técnica e experiência profissional e, quando possível, havia o aproveitamento de funcionários integrantes do quadro efetivo da organização.

Os assessores avaliaram ainda que, em sua maioria, os ocupantes do cargo de médio escalão detinham as competências necessárias para ocupar esses respectivos cargos, decorrente, na opinião deles, desse aprimoramento do processo de seleção dos ocupantes.

4.2.2.2. Bloco Temático 2 – *Accountability*

4.2.2.2.1. Transparência

No que diz respeito à categoria de transparência, os assessores analisaram o grau de transparência apresentado pelo Coren-BA em suas ações e concluíram que há necessidades de melhoria do mesmo tanto para o público interno quanto para o externo.

Para os Assessores 1 e 2 as dificuldades de promoção da transparência estão relacionadas à ausência de qualidade dos sistemas de informação que disponibilizam os dados para acesso aos usuários, enquanto que os Assessores 3 e 4 atribuem problemas, no momento atual, à atrasos na periodicidade de atualização das informações. O Assessor 4 ainda ratifica sua opinião de que o grau de transparência evoluiu de forma inferior ao esperado, dizendo:

A transparência com a lei de 2011, que foi um marco a lei da transparência (LAI), se esperava que os órgãos (me refiro sobretudo ao Conselho) fossem mais assertivos na transparência porque há uma obrigação, então se há uma obrigação legal, uma lei que a exige, quem não a faz está infringindo na ilegalidade. Se esperava que, sobretudo o Conselho, atendesse de forma mais diligente a transparência ativa. Eu, hoje, ainda avalio como a desejar. Não há transparência alta (Assessor 4).

Para além dos fatores que causam o grau insatisfatório de transparência, o Assessor 1 também pontua a necessidade de melhorar a apresentação de resultados das atividades finalísticas para a sociedade, enquanto que o Assessor 3 reforça a importância de usar a transparência para tornar clara as diretrizes de gestão, citando que “partir do momento que você torna transparente os gastos você também consegue perceber quais são as políticas que estão sendo adotadas naquele determinado momento”.

Embora tenham avaliado que há necessidades de melhoria, os assessores pontuaram, de forma unânime, que houve crescimento do grau de transparência durante o período de 2012 a 2020. Os Assessores 1 e 4 pontuam que um dos fatores que contribuíram para essa melhoria foi a implantação do Portal da Transparência. O Assessor 4 credita ainda a melhoria ao controle externo ao mencionar que “até por conta da própria legislação e do acompanhamento dos órgãos de controle externo (que vem monitorando, as vezes entram em contato) dá uma certa vigilância em cima dos órgãos que os leva a promover a transparência mesmo que não queiram”.

Apesar das melhorias detectadas, cabe ainda citar a menção do Assessor 3 quanto às perdas recentes no grau de transparência, conforme indica que “Era também mais perceptível a organização da publicação das portarias, a ordem cronológica das decisões e tudo mais, era bem

mais organizado nesse ponto mesmo nos anos anteriores. Era [organizado] e decresceu hoje.”, revelando a necessidade de se manter atenção acerca das atividades de promoção da transparência na organização, na visão dos assessores.

4.2.2.2.2. Prestação de contas

Colocando os aspectos de prestação de contas sob análise tem-se que a opinião da maioria dos assessores é de que o acesso às informações que compõe essa prestação não é facilitado para os usuários.

Os assessores pontuam que não há problema em termos de disponibilidade de informações, porém há dificuldades em encontrar o caminho para se chegar até a informação. É o que pontuam os Assessores 2, 3, 4 e 6 ao avaliarem que o link para acesso às informações não é bem localizado no sítio eletrônico da organização, novamente pontuando as questões tecnológicas como óbices para o processo de prestação de contas e transparência. O Assessor 6 analisa que “O site não era tão fácil de achar o acesso à informação não. Se fosse, visualmente, um leigo pra mexer no site do Coren pela primeira vez talvez ele tivesse uma certa dificuldade, mas não era impossível”.

Para além das dificuldades operacionais, o Assessor 3 também pontua que, em sua visão, “não há por parte das entidades públicas esse interesse em educar o seu público (maior interessado na prestação de contas) a buscar esse tipo de informação”, sendo esse outro óbice para que o processo de prestação de contas seja melhorado.

Em contrapartida a tais problemas, os Assessores 2 e 4 veem no Coren-BA ferramentas que auxiliam a reduzir essa dificuldade no acesso às informações como a Ouvidoria e o Relatório de Gestão. O Assessor 4 avalia que “quando você pega o relatório de gestão você consegue fazer uma leitura mais dinâmica porque ele hoje é integrado”, destacando a peça de prestação de contas exigida pelo TCU. Por sua vez, o Assessor 2 indica que

O Coren-BA, na comparação com outros conselhos, está à frente em alguns aspectos, como a própria Ouvidoria que é um canal onde você pode buscar informação que eu sei que funciona, tem uma ouvidora dedicada a essa função. Então é mais um canal que facilita a encontrar a informação e solicitar a informação (Assessor 2).

4.2.2.2.3. Integridade

Acerca da promoção de padrões de comportamento e conduta ética e de integridade dos funcionários do Coren-BA, os assessores afirmaram, majoritariamente, que não há, por parte do Conselho, mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade na organização.

Para os Assessores 3 e 4 ainda não há um diálogo efetivo em relação ao tema no âmbito da organização. O Assessor 4 destaca que “Isso pra o Coren é muito novo. Vamos dizer que o Coren está engatinhando”, o que é endossado pelo Assessor 3 que diz:

Esse assunto em si somente começou a ter algum tipo de debate por iniciativa do Conselho Federal através desse curso de Integridade. [...] E é a primeira vez que estou ouvindo falar desse assunto em si dentro do Coren-BA. [...] Não há nenhum tipo de política administrativa para fomentar o debate e nem incentivar. É um assunto que hoje é tendência na Administração Pública para debater e eu nunca vi nenhuma política de incentivo ou até de trazer a matéria em si pra ser debatida dentro da própria autarquia. A primeira vez que isso é feito é em razão de uma política externa do Cofen e não há nenhum tipo de incentivo (Assessor 3).

Além da precariedade de discussão do tema, os assessores também destacam que o Coren-BA possui deficiências quanto a possuir estrutura e instrumentos que promovam a integridade, bem como em divulgar os recursos já existentes. O Assessor 2 afirma que

Eu entrei e não houve, da área de recursos humanos, uma indicação de leitura, por exemplo, da política de ética do servidor do conjunto. [...] Perceba que parte da própria organização não oferecer normativos que já existem e que versam sobre a questão (Assessor 2).

Na mesma linha, o Assessor 4 indica que

Se a gente for pegar em termos práticos, hoje no Conselho o que mais se aproxima desse tema seria o Código de Ética dos funcionários que ainda é bem precário. Então, a gente está num órgão que não tem um código de ética geral. O Código de Ética dos funcionários é quase que um copia e cola da lei 8.112, então é precário a estrutura, a engenharia para um Conselho tão complexo como o nosso. E não tem mais nada. Então, se você procurar uma comissão de ética de funcionários do órgão, uma comissão de ética da categoria, não tem. Um código de ética mais bem elaborado, não tem. Um termo de compromisso da alta gestão com esse tema de integridade e anticorrupção, não tem. [...] [Há estímulo] só a partir do código de ética dos funcionários, mas ainda de forma muito precária (Assessor 4).

Um ponto de consenso entre os assessores é que os mecanismos de promoção da ética e integridade no Coren-BA estão muito vinculados ao comportamento da alta administração. Para

o Assessor 1 a conduta de integridade acaba por ser proporcional à conduta íntegra do corpo diretivo. Ele cita que

Se você tem um corpo diretivo íntegro as pessoas enxergam e tentam ser íntegras também. Se você não tem um corpo diretivo íntegro você fica relaxado, faz o que quer e o que dá na telha. Então, é um comportamento mais direcionado no sentido onde a Diretoria vai e isso é ruim porque Diretorias passam (Assessor 1).

Na mesma linha, o Assessor 4 reforça a necessidade da alta administração assumir um compromisso formal de integridade, o que, em sua visão, não ocorre no Coren-BA. Acerca da questão, o mesmo avalia

Como é que você vai sequer discutir esse assunto no âmbito do Conselho desde quando a alta administração, que é quem tem o dever de primeiro dar exemplo dessa adesão, não tem esse compromisso firmado? Como é que a gente vai chegar no operacional essa ideia de anticorrupção, ética? É muito complicado. Beira cair no descrédito se tentar fazer. [...] Eu acho que essa conduta esperada parte mais da convivência entre os servidores, a Diretoria, o dia a dia do organismo é quem gere isso e não por iniciativa do órgão em si. (Assessor 4).

4.2.2.2.4. Sistemas de informação

Ao avaliarem os aspectos relativos à qualidade dos sistemas de informação e sua contribuição para a governança, os assessores tiveram uma opinião majoritária de que o conjunto de sistemas do Coren-BA possui baixa qualidade e não propicia a integração de informações.

Para o Assessor 2 “os sistemas ainda são antigos e são voltados pra áreas específicas e sensíveis” além de pontuar a ocorrência de “soluções defasadas ou inexistência de soluções para determinadas atividades e funções”. Já o Assessor 6 traz o histórico de que “é um ponto que sempre foi frágil internamente”, enquanto que o Assessor 1 aponta que “é uma falha grave que precisaria ser resolvida dentro do sistema de enfermagem como dentro de vários outros conselhos também”.

Para além da qualidade do sistema, a não integração representa, na visão do Assessor 4, um problema relativo aos riscos em termos de segurança para a própria organização. O assessor analisa que “a gente tem uma série de sistemas, mas que não interagem entre si. Isso até deixa brechas para desvios, pois quando um sistema de informação não conversa com o outro isso obriga que sejam feitos procedimentos manuais, então há uma brecha aí dentro desse caminho”.

4.2.2.3. Bloco Temático 3 – Controle Externo

4.2.2.3.1. Normatização

A análise dos aspectos de normatização revelou que a maioria dos assessores indicou ter conhecimento dos normativos e documentos administrativos emitidos pelo Tribunal de Contas da União e atribuiu a estes importância no processo de melhoria da governança e gestão no Coren-BA.

O Assessor 2 ressalta o papel do controle interno (Controladoria Geral) em disseminar essas normativas do TCU pela organização, avaliando que a contribuição da normatização para melhoria da governança se dá através do monitoramento de atividades antes não gerenciadas com fins a produzir dados para publicação de relatórios exigidos pelo órgão de controle externo. Essa percepção é compartilhada pelo Assessor 1 que ao citar o Relatório de Gestão (construído no modelo de relato integrado) afirma que “pra você fazer um relato integrado efetivamente você tem que ter uma governança implementada dentro da instituição, e se você não tiver, você não consegue fazer um relato integrado”.

4.2.2.3.2. Fiscalização

Colocando a categoria de fiscalização sob análise observa-se que a opinião unânime dos assessores é de que há relevância na fiscalização do TCU sobre o Coren-BA. Os assessores, em sua maioria, destacam que a relevância é justificada a partir da influência que a fiscalização exerce com relação à forma de execução das atividades da organização.

O Assessor 6 destaca que “A fiscalização do TCU é relevante justamente pra tentar coibir esses excessos que porventura possam ocorrer”. A afetação da conduta é também notada pelo Assessor 5 que diz que “ele [TCU] estará avaliando as nossas condutas”, e pelo Assessor 2 que diz que “Muita gente trabalha pensando em não ter problema com o TCU ou pensando que se o TCU vier o que ele pode questionar”, o que denota o nível de influência que a fiscalização do órgão pode exercer na entidade, na visão dos assessores.

O nível de influência dessa fiscalização, todavia, é relativizado pelos assessores 1 e 4. O Assessor 4 avalia que a fiscalização hoje se dá em nível mais distante após mudanças no processo de prestação de contas, e cita e que “Na medida em que se colocou esse mecanismo de que basta publicar [a prestação de contas] no seu portal que já atende ao requisito do Tribunal eu acho que afastou um pouco e isso pode, com o passar do tempo, levar a um retrocesso”.

Já o Assessor 1 avalia que “O TCU não aplica uma fiscalização direta efetivamente porque ele não tem pernas pra isso”. Para ele, a fiscalização se torna mais efetiva no momento em que a instituição é de fato auditada presencialmente, o que só ocorre, de acordo com este, através de sorteios periódicos. Ao analisar a experiência no Coren-BA ele cita que

O Coren-BA foi [sorteado] no exercício 2017. Então efetivamente, naquele momento, a importância de você ter sido fiscalizado pelo TCU foi relevante porque procedimentos que a gente tinha aplicado a gente teve que enxergar por outra ótica, de repensar prazos, repensar processos éticos, repensar processos de fiscalização, e até entender do órgão de controle externo que o objetivo dele hoje não é mais, de forma primordial, enxergar se aquele gasto público foi feito de acordo com a lei, [mas] ele quer saber primeiramente se aquele gasto público foi feito de acordo com a sua atividade finalística e se trouxe algum resultado para a sociedade. Isso acabou abrindo os olhos e mostrando pra o corpo diretivo e funcionários que o controle externo e a sociedade não estão preocupados se você está gastando o recurso público através de licitação, mas quer saber se você está gastando de forma correta e trazendo benefícios para a sociedade e isso acaba mudando a forma de enxergar a instituição pública pelos diretores e pelo corpo de colaboradores (Assessor 1).

Outros aspecto importante de fiscalização é que os assessores têm posição majoritária de que ocorreram mudanças, e incorporação de instrumentos de gestão, no Coren-BA após o início da fiscalização do TCU.

Como principais mudanças visualizadas pelos assessores destacam-se a construção e planejamento da peça orçamentária, a remodelagem da estrutura organizacional e o fortalecimento da transparência com a implantação de mecanismos para acesso à informação.

Acerca da peça orçamentária, o Assessor 1 aponta como mudança que “Você passou a enxergar que o planejamento orçamentário deveria seguir regras e ser voltado para os objetivos estratégicos”. Quanto à remodelagem da estrutura, o Assessor 2 indica a existência de alterações a partir de apontamentos na auditoria do TCU e afirma que “esse regramento hoje existiu em razão, primeiramente, da tomada de contas que foi realizada”. Já para aspectos da transparência, o Assessor 5 ressalta que “Antes não se tinha a publicação dos atos e hoje a gente tem a questão da LAI (Lei de Acesso à Informação) e temos mecanismos de estar realizando as publicações que antes não existiam”.

A vinculação dessas mudanças com a atuação do TCU é endossada pelas opiniões dos Assessores 3 e 4. Para o Assessor 4 “é muito perceptível essa visão que se tinha antes do Tribunal acompanhar a gente pra depois. Houve uma melhoria muito significativa do agir dos agentes, de pagamento, de conformidade, melhorou bastante”. Por sua vez, o Assessor 3 destaca que

O simples fato de segregar as funções em si já me faz presumir que já é uma tentativa, ou um modelo de trabalho, pra facilitar auditoria. [...] Eu acho que essa mudança pode ter sido provocada justamente a partir do momento em que o TCU começou a atuar sobre os conselhos em si de modo mais efetivo (Assessor 3).

Vale ainda ressaltar a opinião mais divergente do Assessor 6 que avalia que não houve ocorrência de mudanças profundas, mas sim adaptações à realidade pré-existente. Ele afirma que “O que pode ter acontecido, ou não, é de adequar alguma interpretação do TCU que porventura a gente não estivesse seguindo à risca. [...] Agora, dizer que precisou refazer e começar do zero, não. Foi seguido o fluxo dos trabalhos”.

Ao se avaliar a contribuição do TCU para a melhoria da governança no Coren-BA percebe-se que há uma posição majoritária dos assessores de que houve essa contribuição no período de 2012 a 2020, embora haja divergências no que diz respeito ao nível dessa contribuição de forma direta ao Conselho.

Para os Assessores 2 e 3 a contribuição se deu de modo mais direto em forma de especialização da atividade administrativa e impulsionamento da governança através do compartilhamento do processo decisório entre assessorias para sanar apontamentos oriundos da auditoria feita pelo órgão.

Os Assessores 1 e 4, por sua vez, analisam a contribuição de forma mais indireta. Para o Assessor 4 a maior contribuição se deu através da cartilha criada pelo Tribunal para orientar os conselhos de fiscalização profissional, onde ele cita que “eles elaboraram uma cartilha voltada somente para os conselhos de classe que trouxe alguns traços a serem seguidos pela governança. Foi um marco muito grande”. Já o Assessor 1 buscou destacar o papel da alta administração da época, promovendo as mudanças apregoadas pelo órgão de controle, como elemento fundamental para a ocorrência da mudança. Ele avalia que

Casou o interesse da Diretoria com as normativas do órgão de controle externo. Então ele foi relevante sim, mas principalmente porque as diretorias que passaram nesse período entendiam que essas determinações eram importantes e relevantes e deveriam ser cumpridas. Então se esses normativos não tivessem sido abraçados pelo corpo diretivo não teriam sido implantados não. Tem até exemplos de outros conselhos que até hoje nunca fizeram um PPA, nunca pensaram num orçamento vinculado a objetivos estratégicos e tão até hoje tocando e nunca foram fiscalizados e nem atuados por um órgão de controle externo (Assessor 1).

Avaliando, por fim, o impacto da ação do controle externo do TCU nas atividades do Coren-BA tem-se a opinião unânime dos assessores de que o impacto é positivo. A positividade da ação é vinculada, de acordo com os assessores, às afetações que produz em relação ao processo de gestão em si da organização pública, pontuando como benefícios a busca pela

melhor oferta de serviços públicos, a execução de recursos públicos de forma mais responsável, e a influência sobre a conduta dos agentes públicos. Tal opinião pode ser sintetizada através da fala do Assessor 3 que diz que

A partir do momento em que um órgão como o TCU começa também a poder fiscalizar, ainda que você não saiba quando isso pode ocorrer, você parte do pressuposto que cometendo em algum momento algum erro você vai ser penalizado e vai ter que arcar com as consequências do seu ato. Então, gera uma atuação muito positiva. Diria até que no Conselho a gente utiliza determinados entendimentos e jurisprudência do TCU para dar credibilidade na nossa atuação. Muitas vezes até pra determinados atos serem praticados e você demonstrar que ele é legal você até bota uma jurisprudência do TCU de tanto que é a credibilidade do TCU para você garantir que o que você está fazendo é correto (Assessor 3).

4.2.2.4. Bloco Temático 4 – Relações de Poder

4.2.2.4.1. Divisão de tarefas

Tendo em vista os aspectos relativos à divisão de tarefas na organização, os assessores afirmaram, de forma unânime, que há bom nível de clareza da divisão de atribuições entre os setores e funcionários do Coren-BA.

Convém destacar que boa parte dos assessores atribui a melhoria do nível de clareza à criação do Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional, que de acordo com estes foi um documento criado pelo Conselho para descrever as unidades existentes e suas competências, bem como as responsabilidades dos ocupantes de cada cargo e função, o que pode ser exemplificado na fala do Assessor 3 ao dizer que “Essa divisão fica mais fácil compreender porque tem esse caderno que a gente consulta quando tem dúvida”.

4.2.2.4.2. Desempenho organizacional

A categoria de desempenho organizacional foi analisada pelos assessores, primeiramente, através de uma avaliação da eficácia no desempenho das atribuições por parte dos funcionários. Neste ponto pode se dizer que os assessores, em sua maioria, apontaram que há variações nessa eficácia ao longo de todo o quadro de pessoal do Conselho, com parte dos funcionários buscando e conseguindo atingi-la e outros nem tanto.

Os Assessores 1 e 2 avaliam que a ausência de eficácia é justificada, em alguns momentos, pela existência de descontentamento por parte dos funcionários para com suas

atribuições, refletindo em baixo engajamento com a organização. A situação é exemplificada pelo Assessor 1 ao dizer que

Você tinha pessoas novas que entraram nos últimos concursos e que efetivamente enxergavam o Conselho como algo que ele precisaria dar um esforço, onde ele poderia crescer, onde ele poderia devolver o salário que ele recebe através de um serviço de qualidade à sociedade, assim como você tinha pessoas que você percebia que tinham formação de nível superior, tinham passado por concurso pra ser nível técnico e que estavam lá mais revoltados com o que tinham que fazer do que efetivamente prestar o serviço, então você tinha de todos os tipos lá no Conselho (Assessor 1).

Outros aspectos citados pelos assessores como fatores que proporcionam perda de eficácia dizem respeito à desmotivação do quadro de pessoal, resistência ao comando e baixo comprometimento com as próprias atribuições.

Ainda analisando a categoria de desempenho organizacional, os assessores apresentaram a opinião majoritária de que há baixo nível de comprometimento dos funcionários com os objetivos da organização. Isso é justificado, na visão dos mesmos, por alguns fatores como cultura organizacional, ausência de mecanismos de cobrança por resultados e resistência à mudança.

Algumas sugestões são visualizadas pelos assessores como forma de melhoria desse comprometimento. O Assessor 2 enfatiza a necessidade de treinamentos para melhoria da cultura organizacional e afirma que “O Conselho precisa investir em momentos com os servidores”. Já o Assessor 3 aponta que “ falta por parte da gestão ter uma política de gestão de maior cobrança, estabelecer cumprimento de metas e tudo mais, tentar outras possibilidades e não deixar somente a cargo da proatividade dos servidores. Eu diria que falta mais cobrança”.

4.2.2.4.3. Mecanismos e fluxo de comunicação

Acerca dos aspectos relativos aos mecanismos e fluxo de comunicação, os assessores apresentam opinião unânime de que há fragilidades no funcionamento dos mecanismos e fluxos, apresentando relevante necessidade de melhoria.

Os Assessores 3 e 4 avaliam que a falha na comunicação é um aspecto recorrente na realidade do Coren-BA, já sendo alvo de seguidos debates em seminários administrativos organizados pela instituição. O Assessor 3 relata ainda que “Às vezes a gente só se dá conta do que está acontecendo quando já está acontecendo mesmo. Não há esse interesse em uma divulgação prévia”.

Como fatores que contribuem para o processo de falha do fluxo de comunicação, os Assessores 3 e 6 destacam a ausência de fluxo de trabalho e a ausência de fluxo de informação contínua entre os setores. Por sua vez, o Assessor 2 analisa que

A instituição ainda falha muito em adotar ferramentas e mecanismos de comunicação interna que inclusive poderiam favorecer esse processo de engajamento. Acho que a organização precisa melhorar em adoção de novas tecnologias de comunicação interna e pra isso a própria equipe precisa ser treinada também. Eu acho que falta um pouco de desenvolvimento da equipe de comunicação pra ter melhoria na execução dessa tarefa de comunicação interna (Assessor 2).

4.2.2.4.4. Tomada de decisão

Avaliando o processo de tomada de decisão do Coren-BA, os assessores expressaram uma posição unânime de que há baixo grau de envolvimento dos funcionários nesse processo, o que é justificado por fatores diversos, na opinião dos mesmos.

Para o Assessor 1 o grau de envolvimento é prejudicado em razão do baixo nível de maturidade do quadro de pessoal. Já o Assessor 2 cita que há variações no nível de envolvimento em decorrência do perfil dos gestores de cada setor. Por sua vez, o Assessor 6 avalia que o grau de envolvimento era ampliado na medida em que a decisão girasse em torno de algo que trouxesse impacto direto para a vida do funcionário.

Ao caracterizar a forma com que se desenvolve o processo decisório, a opinião majoritária dos assessores é de que o mesmo é gestado no âmbito da Diretoria, seguindo um movimento decisório do tipo *top-down* (de cima para baixo). Os Assessores 1, 2 e 4 ainda destacam o papel das assessorias no processo decisório, avaliando que por deterem o conhecimento técnico especializado de questões administrativas estas acabam por também participarem de forma mais ativa do processo decisório.

4.2.2.5. Síntese da opinião dos burocratas de médio escalão

Diante dos pontos ora destacados, se apresentam quais os posicionamentos unânimes ou majoritários que refletem a visão dos burocratas de médio escalão.

Pode se observar que toda a burocracia de médio escalão possui conhecimento relativo ao significado do termo governança pública, assim como atribui importância ao tema para a aplicação dentro do Coren-BA, destacando a importância da boa gestão de recursos públicos e a necessidade de promoção do bem público.

Os burocratas de médio escalão demonstraram avaliar que há fundamentos de governança que vem sendo bem estruturados com o passar dos anos no âmbito do Conselho, como a estratégia, os controles internos e a estrutura organizacional. Todavia, para os mesmos, a organização ainda apresenta problemas em termos de aferição do seu próprio desempenho.

Nos aspectos relativos à liderança, não houve um posicionamento majoritário dos burocratas quanto ao nível de envolvimento dos funcionários nos processos de governança, porém houve indícios, a partir de suas falas, de que existiu estímulo a esse envolvimento por parte da alta administração. Os burocratas ainda avaliaram, majoritariamente, que existia competência da burocracia de alto escalão para realizar a gestão da organização e que, embora não houvessem critérios bem definidos para a seleção dos ocupantes de cargos na burocracia de médio escalão, esses detinham, em sua maioria, as competências necessárias para ocupar os respectivos cargos no período definido para a pesquisa (2012 a 2020).

Na dimensão de *accountability*, os burocratas de médio escalão expressam a opinião de que todos os seus aspectos carecem de melhorias no âmbito do Coren. Embora enfatizem que o grau de transparência da organização foi elevado no período de 2012 a 2020, eles afirmam que não se atingiu o nível adequado até o presente momento. Além disso, avaliaram que não há facilidade no acesso às informações de prestações de contas, não há mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade e há baixa qualidade e ausência de integração de dados entre os sistemas de informação, o que retrata que, na visão dos mesmos, que a dimensão de *accountability* não está adequada aos padrões de governança que devem cercar a organização.

Quanto à dimensão de controle externo, é possível inferir que os burocratas de médio escalão possuem visão positiva acerca do processo de normatização exercido pelo TCU ante as ações do Conselho. Eles também visualizam relevância na atividade fiscalizatória do Tribunal sobre o Coren-BA, embora diverjam quanto ao nível de influência direta dessa fiscalização nos aspectos de gestão da organização.

Também é um posicionamento observado dos burocratas de que houve mudanças no Coren-BA e incorporação, ou aprimoramento, de instrumentos de gestão após o início da fiscalização do TCU, avaliando estes que a atuação do Tribunal contribuiu para a melhoria dos processos de governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020. Há também que se ressaltar que os burocratas de médio escalão veem a ação de controle externo do TCU tendo impactos positivos para a organização, embora também atribuam importância ao papel das gestões do período em acatar as orientações do Tribunal e promover as mudanças necessárias nos processos de governança e gestão da entidade.

Ao avaliar a dimensão de relações de poder a burocracia de alto escalão visualiza que há clareza na divisão de atribuições entre setores e funcionários, embora, na análise destes, isso ainda não se reflita em eficácia do desempenho organizacional. Para eles essa eficácia apresenta variações ao longo da estrutura conforme o comprometimento de cada funcionário, avaliando estes também que a maioria do corpo de funcionários não apresenta comprometimento com os objetivos da organização.

Os burocratas ainda avaliam que há precariedade nos mecanismos e fluxo de comunicação da organização e que há baixo grau de envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão que acaba por ser concentrado na burocracia de alto escalão e nas assessorias de mais alto nível que integram o grupo de burocratas de médio escalão.

Ademais, a burocracia de médio de escalão deixa como recomendações para melhorar a governança e gestão pública do Coren-BA: o reforço do acompanhamento da execução do planejamento estratégico e da entrega de resultados pela organização; investimento em capacitação do quadro pessoal; ampliação da padronização de procedimentos e fluxos de trabalho; ampliação da ocupação de cargos estratégicos por servidores de carreira; e qualificação dos canais de comunicação interna.

Quadro 4 – Síntese de percepções dos burocratas de médio escalão – Salvador – 2022

CATEGORIAS	PERCEPÇÃO
Estratégia	Houve geração de resultados a partir do uso do planejamento estratégico
Gestão de desempenho	Há problemas relativos às atividades de monitoramento deste desempenho
Controle	O sistema de controles internos do Coren-BA evoluiu no período de 2012 a 2020
Estrutura organizacional	A estrutura organizacional é capaz de promover a governança de forma eficaz no Coren-BA
Liderança	Busca do alto escalão pelo envolvimento dos funcionários nos processos de governança e existência de capacitação do alto e médio escalão para o desempenho de suas atribuições
Transparência	Houve melhoria da transparência em 2012 a 2020, porém há necessidade de qualificação
Prestação de contas	Não há facilidade no acesso às informações de prestação de contas
Integridade	Inexistem mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade na organização
Sistemas de informação	Baixa qualidade e não integração de dados dos sistemas de informações

Normatização	Há conhecimento dos documentos do TCU para melhoria da governança e gestão pública e vê-se que estes influenciam positivamente a atuação dos gestores e melhoram a governança no Coren-BA
Fiscalização	A atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA é relevante; Ocorreram mudanças e incorporação de instrumentos de gestão após início da fiscalização; O TCU contribuiu para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020; A ação de controle externo sobre o Conselho é e positiva
Divisão de tarefas	Há bom nível de clareza da divisão de atribuições.
Desempenho organizacional	Variações na eficácia do desempenho de atribuições pelos funcionários e baixo nível de comprometimento destes com os objetivos da organização
Mecanismos e fluxo de comunicação	Estrutura de comunicação da organização é precária
Tomada de decisão	Existe baixo grau de envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão

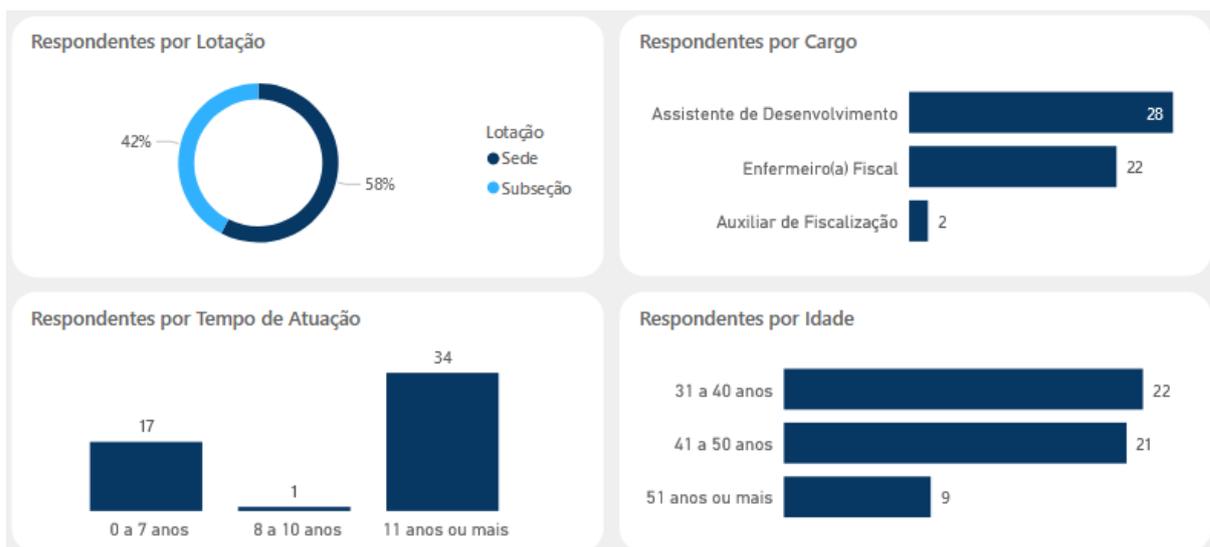
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

4.3. ANÁLISE DE FORMULÁRIOS

Igualmente ao roteiro de entrevista, o formulário foi organizado de modo a conter no mínimo uma questão para cada categoria estabelecida no Plano de Análise, sendo composto essencialmente por questões objetivas, exceto ao final dos blocos quando há uma questão subjetiva, não obrigatória, de proposição de melhorias para a governança na instituição pesquisada. As questões, em sua grande maioria, foram construídas em formato de afirmativa onde se indagava ao respondente sua concordância ou discordância em relação a mesma.

Os formulários apresentam insumos coletados junto ao terceiro grupo de sujeitos desta pesquisa que são os burocratas de nível de rua. Esses são compostos por funcionários que atuam nas atividades finalísticas do Conselho, a saber: no Departamento de Inscrição, Registro e Cadastro, responsável pelo atendimento ao público e gestão do cadastro de inscritos; no Núcleo de Processo Ético, responsável pela monitoria da tramitação de processos ético-disciplinares; e no Departamento de Fiscalização, responsável pela realização da fiscalização do exercício profissional. O perfil dos respondentes pode ser visualizado a partir do gráfico 1 abaixo apresentado:

Gráfico 1 – Perfil dos respondentes de formulários – Bahia – 2022



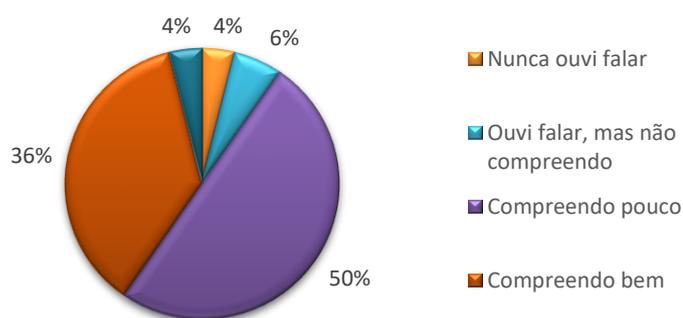
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Assim, os insumos desta análise contribuem para avaliar as aderências e rupturas de pensamento deste grupo para com os demais.

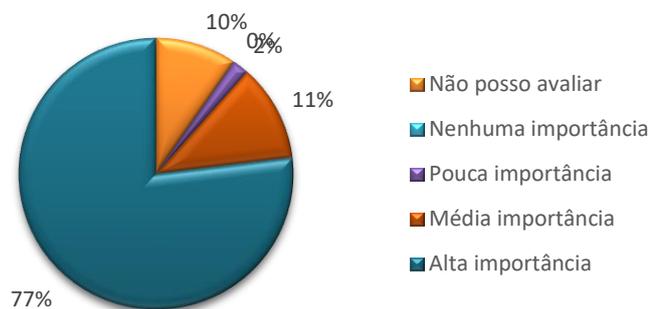
4.3.1. Bloco Temático 1 – Gestão e Governança Pública

4.3.1.1. Conhecimento sobre governança pública e importância para a organização pesquisada

Gráfico 2 - Compreensão do significado de governança – Bahia – 2022



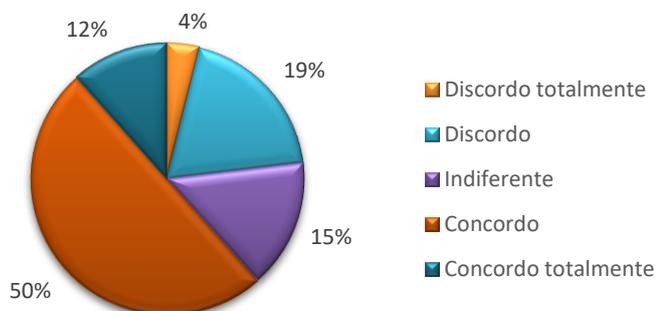
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Gráfico 3 - Importância da governança pública para o Coren-BA – Bahia – 2022

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A grande maioria dos respondentes (50%) admitiu conhecer pouco acerca do que significa a palavra governança, embora haja uma relevante parcela (36%) que afirma conhecer bem o tema. Ainda assim, há uma expressiva opinião (77%) que atribui alta importância para a temática da governança pública no âmbito do Coren-BA.

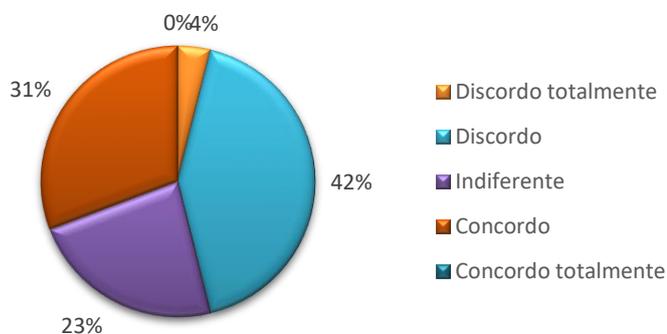
4.3.1.2. Estratégia

Gráfico 4 – Geração de resultados pelo planejamento e gestão estratégicos – Bahia – 2022

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

No que se refere ao aspecto estratégico como parte do desenvolvimento da governança pública no âmbito do Coren-BA, nota-se que 62% dos respondentes dizem concordar que a aplicação da gestão da estratégia e do planejamento estratégico no Conselho tem contribuído para gerar resultados positivos para a organização, o que revela um bom nível de aceitação do viés estratégico como direcionador de ações da entidade.

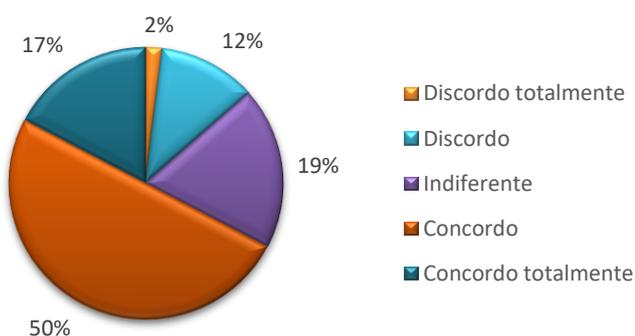
4.3.1.3. Gestão de desempenho

Gráfico 5 – Eficácia do monitoramento de desempenho da organização – Bahia – 2022

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Quanto ao desenvolvimento da gestão de desempenho no Coren-BA, nota-se que a maioria dos respondentes (42%) afirma discordar de que a autarquia monitore o seu próprio desempenho de maneira eficaz, enquanto que mais de um quinto (23%) demonstrou ser indiferente à essa questão, demonstrando que a questão de desempenho ainda não é notada pelo grupo como bem gerida na organização.

4.3.1.4. Controle

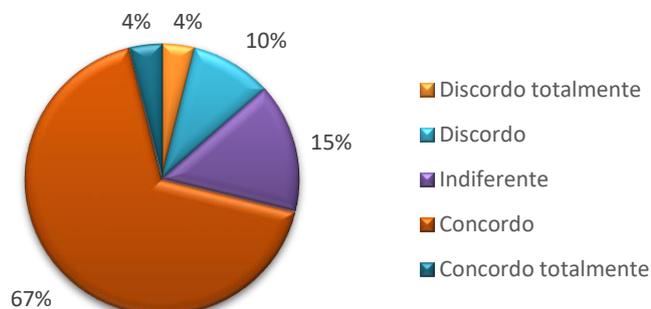
Gráfico 6 – Evolução dos mecanismos de controle interno (2012 a 2020) – Bahia – 2022

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Analisando o aspecto do controle no Conselho, observa-se que 67% dos respondentes concordam que houve evolução dos mecanismos de controle interno do Coren-BA no período de 2012 a 2020, o que ressalta uma boa avaliação desse indicador de governança pelos burocratas de nível de rua.

4.3.1.5. Estrutura organizacional

Gráfico 7 – Capacidade da estrutura organizacional para governança – Bahia – 2022



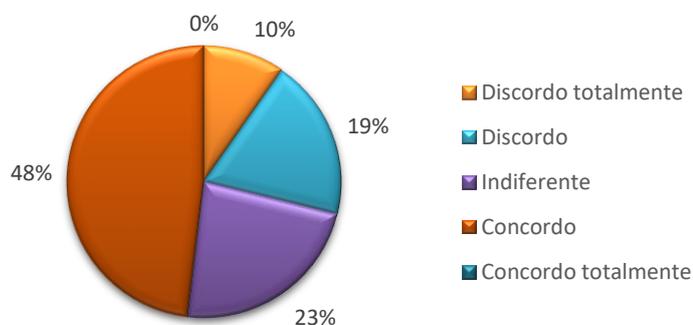
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Naquilo que tange à estrutura organizacional, vê-se que 71% dos respondentes dizem concordar que o Coren-BA possui uma estrutura capaz de promover a governança, demonstrando que esse grupo de burocratas tem uma boa avaliação acerca de como estão formatados o organograma, cargos e funções do Conselho para promoção da governança.

4.3.1.6. Liderança

A categoria de liderança foi avaliada por meio de três perguntas que buscaram mensurar como a alta administração envolve os funcionários nos processos de governança e qual a percepção destes quanto ao nível de capacitação da alta e da média administração para realizar a gestão da organização.

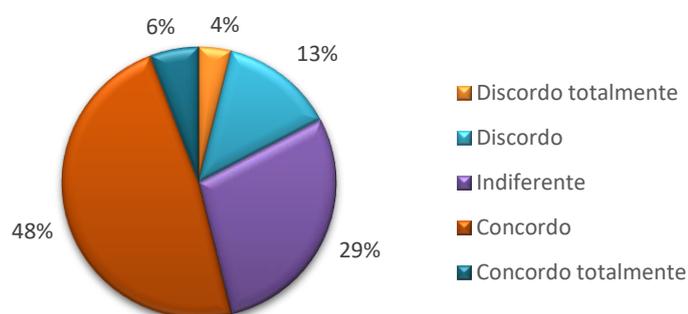
Gráfico 8 – Envolvimento dos funcionários nos processos de governança – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Primeiramente, observa-se que há uma avaliação em que apenas 48% dos funcionários afirmam ser envolvidos nos processos de governança. Embora represente o maior volume de respostas, chama a atenção que há um percentual de 29% do grupo que discorda dessa informação. Logo, esse montante de respondentes, se somados aqueles que se demonstraram indiferentes à questão (23%), representa a opinião da maioria dos entrevistados, o que denota que os burocratas de nível de rua ainda avaliam de forma precária o envolvimento do quadro de pessoal nos processos de governança da organização.

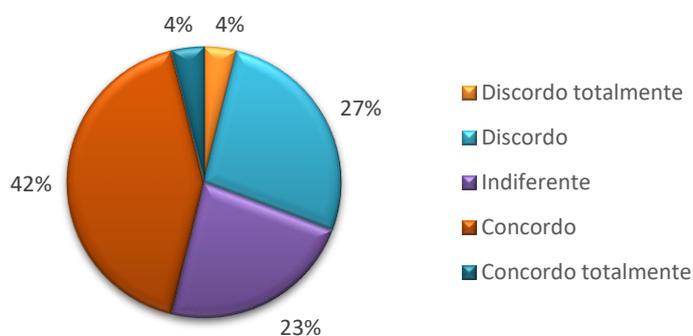
Gráfico 9 – Capacitação da alta administração para gerir a organização – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Avaliando a capacidade de gestão da alta administração (burocratas de alto escalão), infere-se que, na visão dos respondentes, esta foi ocupada por pessoas com capacidade de gestão no período de 2012 a 2020, atingindo um nível de concordância acerca da matéria para 54% dos respondentes, portanto da sua maioria.

Gráfico 10 – Competência da média administração para ocupar os cargos – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

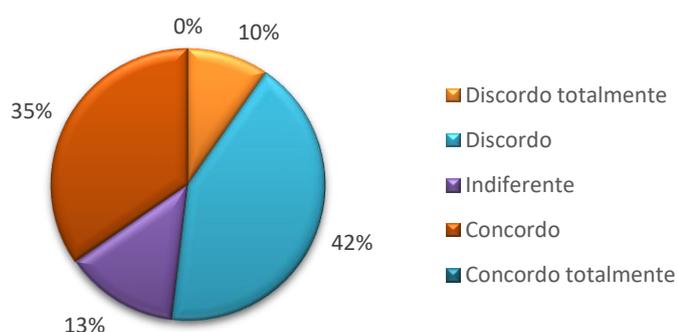
Por fim, no que tange à capacidade de gestão da média administração (burocratas de médio escalão) vê-se uma queda na avaliação positiva da capacidade em relação ao percentual verificado para a alta administração, já que apenas 46% dos respondentes concordam que esse médio escalão teria a competência necessária para ocupar os cargos. A pergunta alcançou também o maior nível de discordância das afirmativas do bloco temático 1 (31%) e – tal qual na avaliação do envolvimento dos funcionários nos processos de governança – se somada ao percentual de indiferentes (23%) representa a opinião da maioria dos respondentes que é a de que os ocupantes do médio escalão, em sentido amplo, não detinham as competências necessárias para ocupar os respectivos cargos.

4.3.2. Bloco Temático 2 – *Accountability*

4.3.2.1. Transparência

A categoria de transparência foi avaliada por meio de duas perguntas, sendo uma voltada à existência, ou não, de transparência dos atos de gestão do Coren-BA e se essa cresceu no período avaliado na pesquisa (2012 a 2020).

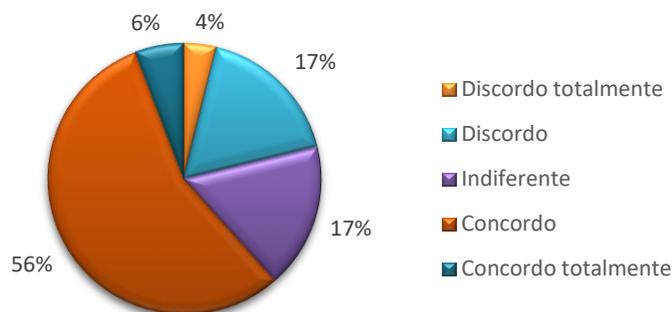
Gráfico 11 – Transparência nas ações para públicos interno e externo – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Com base nos dados, infere-se que para a maioria dos respondentes (52%) o Coren-BA não apresenta transparência em suas ações para o público externo e interno, o que denota um resultado desfavorável quanto à percepção relativa à um dos pilares da governança pública.

Gráfico 12 – Crescimento da transparência no período de 2012 a 2020 – Bahia – 2022



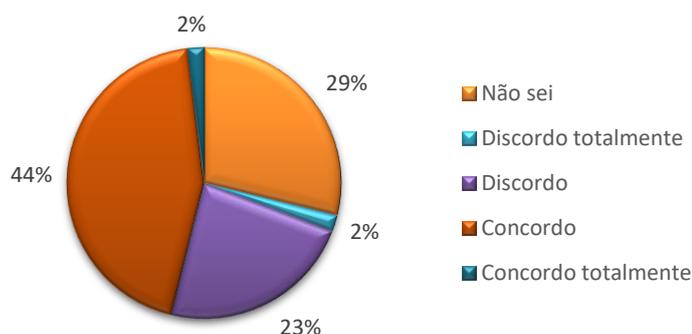
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Por outro lado, pode se destacar que para 62% dos respondentes houve crescimento do nível de transparência do Conselho no período de 2012 a 2020.

Tais dados apontam no sentido de que houve um processo de maturação para crescimento do nível de transparência da instituição, todavia essa ainda não atingiu, na perspectiva dos burocratas de nível de rua, o patamar ideal.

4.3.2.2. Prestação de contas

Gráfico 13 – Facilidade de acesso às informações de prestação de contas – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

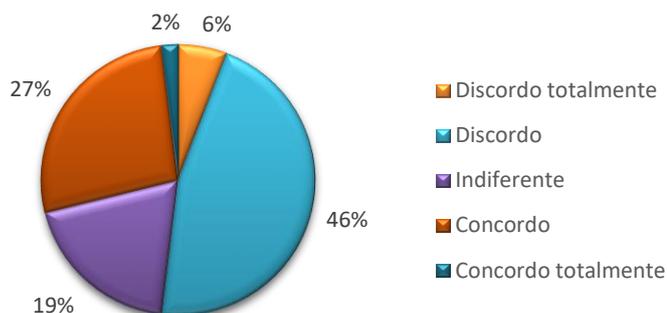
A categoria de prestação de contas foi avaliada sob a ótica do nível de facilidade de acesso às suas informações. Houve concordância de 46% dos respondentes com relação à existência de facilidade para o acesso às informações de prestação de contas, refletindo a opinião majoritária entre os respondentes.

Todavia, chama a atenção que há um relevante volume de quase um terço dos respondentes (29%) que afirmaram não saber a respeito da matéria, o que denota um relevante

volume de burocratas de nível de rua que desconhecem os processos e/ou as informações de prestação de contas do Coren-BA, sendo um ponto de importante atenção para avaliação.

4.3.2.3. Integridade

Gráfico 14 – Estímulo à conduta ética e de integridade no âmbito interno – Bahia – 2022

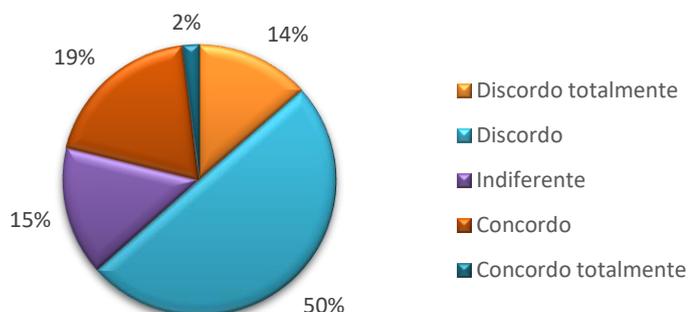


Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Acerca da categoria de integridade, verifica-se que a opinião dominante entre os respondentes (52%) é de discordância em relação à existência de estímulo à conduta ética e de integridade pelo Coren-BA em seu âmbito interno, com menos de um terço (29%) dos respondentes analisando de forma contrária. Tal dado reflete que, na visão dos burocratas de nível de rua, faltam na organização mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade para aqueles que nela atuam.

4.3.2.4. Sistemas de informação

Gráfico 15 – Integração dos sistemas de informação – Bahia – 2022



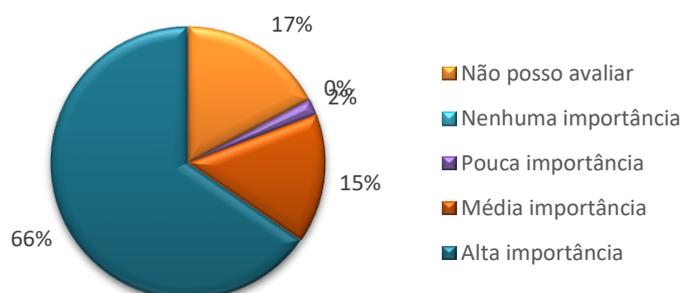
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

No que tange aos sistemas de informação, verifica-se que 64% dos respondentes discordam da afirmativa de que estes funcionam de forma integrada e que possibilitam avaliar o desempenho de processos e funcionários, refletindo, na opinião dos burocratas de nível de rua, que os sistemas de informação do Coren-BA não funcionam a contento para promoção da governança pública na organização.

4.3.3. Bloco Temático 3 – Controle Externo

4.3.3.1. Normatização

Gráfico 16 – Importância dos documentos do TCU – Bahia – 2022



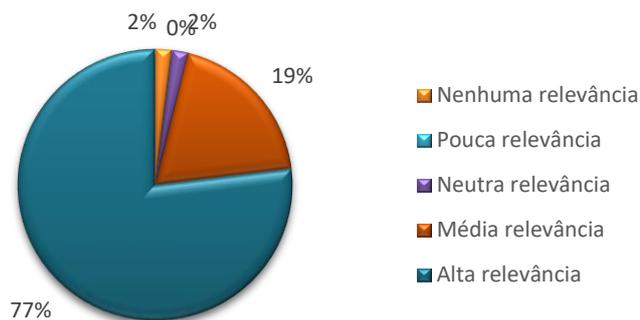
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Ao se analisar a importância da normatização dos atos do Coren-BA pelo controle externo, neste caso representado pelo TCU, a grande maioria dos respondentes (66%) atribuiu alta importância aos normativos e documentos administrativos do Tribunal para realizar a gestão da autarquia. Ainda assim, há que se destacar que quase um quinto destes (17%) declararam não poder avaliar a questão, no que cabe inferir que haja um possível desconhecimento desse grupo de burocratas acerca dos conteúdos produzidos pelo TCU para gestão das instituições públicas como os conselhos de fiscalização profissional.

4.3.3.2. Fiscalização

Para avaliação da categoria de fiscalização foram elaboradas quatro perguntas voltadas a avaliar a percepção dos respondentes acerca da relevância de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA, bem como para avaliar os impactos decorrentes desta fiscalização ao longo dos últimos anos na gestão do Conselho.

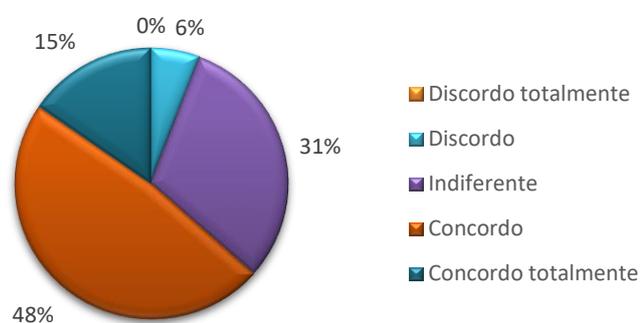
Gráfico 17 – Nível de relevância da fiscalização do TCU – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A partir dos dados é possível inferir que há uma visão positiva dos burocratas de nível de rua acerca da atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao Conselho, uma vez que se destaca que 77% dos respondentes avaliam que a fiscalização do TCU sobre o Coren-BA detém alta relevância para a organização.

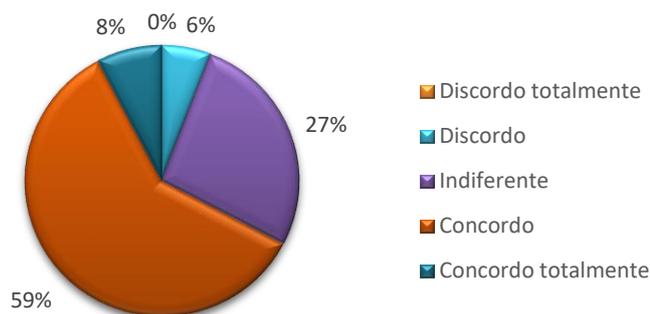
Gráfico 18 – Ocorrência de mudanças após fiscalização do TCU – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Os burocratas também avaliam, em sua maioria (63%), que ocorreram mudanças no Coren-BA depois que este passou a ser fiscalizado pelo TCU, passando a incorporar instrumentos de gestão em seu funcionamento. Nesse quesito, chama atenção, todavia, que 31% dos respondentes se mostraram indiferentes a essa questão, o que denota possível falta de conhecimento acerca das diretrizes de gestão apregoadas pelo Tribunal para avaliar os seus impactos na atuação do Conselho.

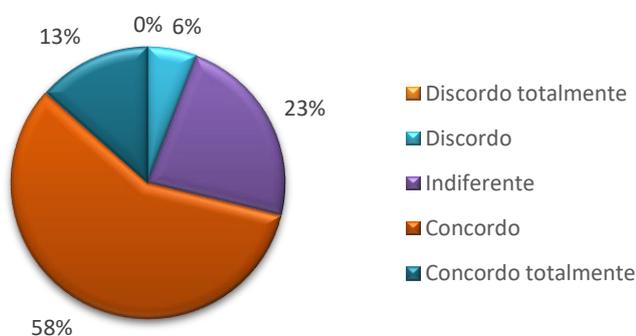
Gráfico 19 – Contribuição do TCU para melhoria da governança – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Ao se vincular a atuação do TCU para melhoria da governança no Coren-BA, 67% dos respondentes identificaram haver vinculação entre os dois aspectos. Novamente, deve se notar um alto percentual de indiferentes à questão (27%) como ponto de observação, o que denota uma avaliação positiva dos burocratas de nível de rua quanto à importância de ação de controle externo para a indução da governança pública no Conselho.

Gráfico 20 – Positividade de impacto da ação de controle externo do TCU – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

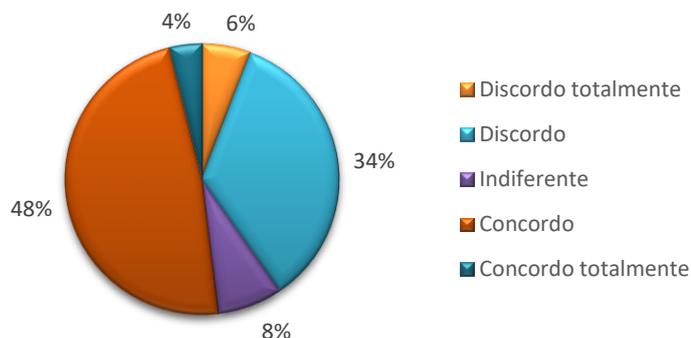
Por fim, se observa que 71% dos respondentes concordam que a atuação do controle externo do TCU perante o Coren-BA tem impacto positivo para a organização.

Pondo sob análise o somatório das respostas aos questionamentos acima apresentados, infere-se que os burocratas de nível de rua possuem uma avaliação positiva acerca da influência do Tribunal de Contas da União no Coren-BA, uma vez que a posição majoritária dos mesmos é que há relevância na fiscalização do Tribunal sobre o conselho, há positividade no impacto da ação de controle externo, e essa ação acarretou em mudanças e agregação de instrumentos de gestão no Coren-BA e na melhoria da governança na organização.

4.3.4. Bloco Temático 4 – Relações de Poder

4.3.4.1. Divisão de tarefas

Gráfico 21 – Clareza na divisão de atribuições entre setores e funcionários – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A categoria de divisão de tarefas foi avaliada a partir da percepção dos burocratas de nível de rua quanto à clareza da divisão de atribuições na organização. Para 52% dos respondentes, há clareza nessa divisão entre setores e funcionários. Todavia, embora essa seja a opinião majoritária entre os participantes, alerta-se que 40% discordam dessa afirmativa, revelando certa proximidade com o percentual dos que concordaram e demonstrando que a questão ainda não se apresenta totalmente consolidada na opinião desse grupo de burocratas.

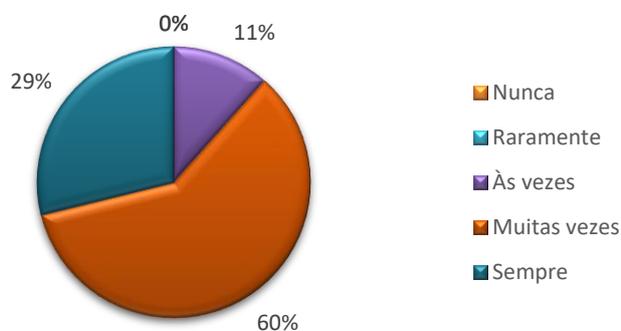
Ainda no que tange a essa categoria, vê-se outra associação entre variáveis que desperta a atenção. Quando avaliada a clareza da divisão de tarefas levando em conta a localidade de atuação do respondente, observa-se que aqueles que atuam nas subseções, no interior do estado, apresentam um melhor nível de avaliação da questão, uma vez que 64% destes concordam que há clareza da divisão de tarefas. Já ao se avaliar a mesma questão pela perspectiva dos que atuam na sede, esse percentual cai para 43% e iguala o percentual dos que discordam da afirmativa, o que demonstra que embora haja uma proximidade física dos respondentes que atuam na sede para com os demais níveis de burocracia da organização, isso não se refletiu na melhoria da clareza da divisão de atribuições para este grupo.

4.3.4.2. Desempenho organizacional

O desempenho organizacional foi avaliado a partir de duas perguntas voltadas a apurar a percepção dos burocratas de nível de rua quanto à frequência da eficácia do desempenho dos

funcionários e quanto ao nível de comprometimento dos mesmos com os objetivos organizacionais.

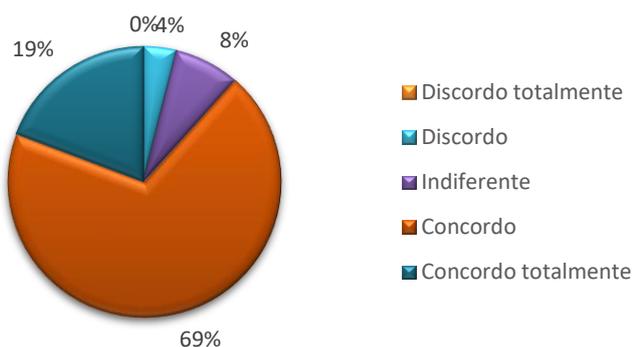
Gráfico 22 – Frequência da eficácia de desempenho dos funcionários – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Acerca da primeira questão, a opinião majoritária (60%) é que os funcionários conseguem ter eficácia no desempenho de suas atribuições muitas vezes. Se somado ao percentual dos que avaliam que a eficácia sempre é manifesta (29%), vê-se que 89% dos respondentes tem uma boa avaliação acerca da frequência com que esse desempenho se manifesta de forma eficaz.

Gráfico 23 – Comprometimento com os objetivos organizacionais – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

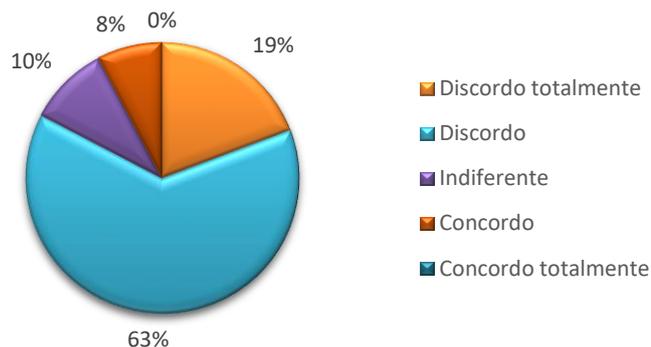
Complementarmente, no que diz respeito à avaliação dos objetivos da organização, 88% dos respondentes concordam que há comprometimento por parte dos funcionários com o cumprimento dos mesmos.

Diante de tais dados, infere-se que a percepção dos burocratas de nível de rua é positiva no que se relaciona ao desempenho organizacional dos funcionários do Coren-BA, tendo em

vista que avaliam que esses conseguem ser eficazes no desempenho de suas atribuições de forma frequente e que são comprometidos com os objetivos organizacionais.

4.3.4.3. Mecanismos e fluxo de comunicação

Gráfico 24 – Funcionamento do fluxo e dos mecanismos de comunicação – Bahia – 2022

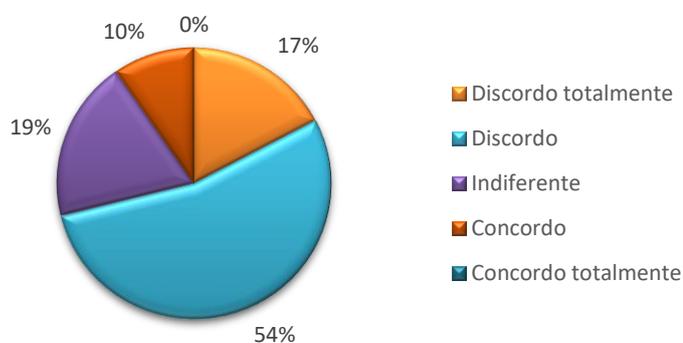


Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Acerca da categoria de mecanismos e fluxo de comunicação, houve forte manifestação contrária dos burocratas em relação à satisfação com esses instrumentos. 82% dos respondentes discordam da afirmativa de que os mecanismos e o fluxo de comunicação do Coren-BA são bem definidos e eficazes, o que revela um alto grau de insatisfação dos funcionários participantes com relação à forma com que se apresenta a comunicação interna do Conselho.

4.3.4.4. Tomada de decisão

Gráfico 25 – Envolvimento dos funcionários na tomada de decisão – Bahia – 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Avaliando a categoria de tomada de decisão vê-se que a maioria dos respondentes (71%) discorda de que haja envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão da organização, sendo mais um aspecto avaliado de forma negativa no que tange às relações de poder no âmbito do Coren-BA.

4.3.5. Síntese da opinião dos burocratas de nível de rua

Fazendo um compilado dos principais dados advindos dos formulários aplicados se pode sintetizar alguns aspectos que refletem a opinião majoritária dos burocratas de nível de rua.

É importante destacar que os burocratas ainda não possuem uma total compreensão do que constitui a governança no setor público, uma vez que a maioria deles revelou ainda conhecer pouco sobre o tema. Ainda assim, pode se inferir que há uma boa recepção por parte dos mesmos quanto à aplicabilidade da governança pública no Coren-BA tendo em vista que ainda que não dominem o assunto em sua completude estes reconhecem, em sua opinião, a importância do tema para a instituição.

Nota-se que os burocratas de nível de rua detêm uma boa percepção acerca dos aspectos e instrumentos de gestão que compõe a governança pública no Coren-BA. Há uma boa avaliação a respeito da estrutura organizacional, assim como de elementos tais quais o planejamento estratégico e os mecanismos de controle interno. Chama atenção, todavia, que embora haja relativa satisfação e avaliação positiva para com esses instrumentos isso não tem refletido, na opinião dos burocratas, em melhorias na gestão do desempenho institucional, uma vez que os respondentes apresentam uma opinião majoritária de que o Conselho não monitora o seu próprio desempenho de forma eficaz.

Extrai-se também dessa análise que os fundamentos de liderança ainda não se encontram consolidados no âmbito da organização, uma vez que menos da metade dos respondentes avalia que a organização os envolve nos processos de governança, o que cria óbices para a perpetuação de um sistema de governança sustentável no âmbito da organização. Para além disso, se vê que embora os burocratas de nível de rua tenham boa avaliação acerca do nível de competência dos burocratas de alto escalão, o mesmo não se repete para com os de médio escalão, o que pode sugerir quebras na execução de diretrizes de gestão por conta de um elo (plano tático) mal desenhado entre o plano estratégico e o plano operacional.

Outro ponto que se pode destacar é a deficiência em quase todos os aspectos relativos à *accountability*, pois os burocratas de nível de rua avaliam que não há transparência nas ações

do Coren-BA para o público externo e interno, não há facilidade de acesso às informações de prestação de contas, não há estímulo à conduta ética e de integridade e não há sistemas de informação integrados. Logo, vê-se que, para os burocratas, todas as categorias relativas à dimensão de *accountability* encontram-se fragilizadas dentro da organização.

No que tange à dimensão de controle externo, os burocratas de nível de rua têm uma opinião, majoritariamente, positiva em relação à atuação do TCU diante do Coren-BA. Eles avaliam como de grande valia as normatizações relativas aos atos públicos que são propostas pelo Tribunal e visualizam que a sua fiscalização sobre o Conselho contribuiu ao induzir o uso de instrumentos de gestão e melhoria da governança da organização, produzindo um efeito positivo em relação a mesma.

Há de se destacar que as relações de poder trazem consigo oportunidades de melhoria na visão dos burocratas de nível de rua. Há uma boa avaliação destes para com os funcionários – grupo no qual estes se incluem – no que diz respeito à existência de eficácia em suas atividades e comprometimento com os objetivos organizacionais. Todavia, a clareza das divisões de tarefas ainda divide opiniões, enquanto que a comunicação interna e o processo de tomada de decisão apresentam forte teor de insatisfação dos respondentes, revelando serem pontos de atenção quanto à interface da burocracia com as diretrizes de governança pública.

Observa-se ainda que os burocratas de nível de rua que optaram por sugerir recomendações para melhoria da governança e gestão do Coren-BA apontaram como necessidades da organização: a melhoria da comunicação interna, tanto em nível *top-down* quanto em nível intersetorial; a ampliação da escuta dos funcionários e de sua participação nos processos decisórios; o investimento em capacitação do quadro de pessoal; o aumento de padronização de procedimentos e fluxos de trabalho; e a melhoria da transparência para o público interno.

Quadro 5 – Síntese de percepções dos burocratas de nível de rua – Salvador – 2022

CATEGORIAS	PERCEPÇÃO
Estratégia	Houve geração de resultados a partir do uso do planejamento estratégico
Gestão de desempenho	Há problemas relativos às atividades de monitoramento deste desempenho
Controle	O sistema de controles internos do Coren-BA evoluiu no período de 2012 a 2020
Estrutura organizacional	A estrutura organizacional é capaz de promover a governança de forma eficaz no Coren-BA
Liderança	Ausência de envolvimento dos funcionários nos processos de governança; ausência de capacitação do

	médio escalão para o desempenho de suas atribuições; e existência de capacitação do alto escalão para o desempenho de suas atribuições
Transparência	Houve melhoria da transparência em 2012 a 2020, porém há necessidade de qualificação
Prestação de contas	O acesso às informações de prestação de contas é facilitado
Integridade	Inexistem mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade na organização
Sistemas de informação	Baixa qualidade e não integração de dados dos sistemas de informações
Normatização	Há conhecimento dos documentos do TCU para melhoria da governança e gestão pública e vê-se que estes influenciam positivamente a atuação dos gestores e melhoram a governança no Coren-BA
Fiscalização	A atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA é relevante; Ocorreram mudanças e incorporação de instrumentos de gestão após início da fiscalização; O TCU contribuiu para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020; A ação de controle externo sobre o Conselho é e positiva
Divisão de tarefas	Há bom nível de clareza da divisão de atribuições.
Desempenho organizacional	Funcionários são eficientes no desempenho de suas atribuições e demonstram comprometimento com os objetivos da organização
Mecanismos e fluxo de comunicação	Estrutura de comunicação da organização é precária
Tomada de decisão	Existe baixo grau de envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

4.4. TRIANGULAÇÃO DE DADOS

A triangulação de dados, nesta pesquisa, objetiva comparar evidências coletadas a partir de fontes distintas sobre um mesmo tema. Assim, mantém-se o padrão de análise segregada por blocos temáticos, e se propõe a identificar em cada bloco, e suas respectivas categorias, as congruências ou divergências das evidências coletadas.

4.4.1. Bloco Temático 1 – Gestão e Governança Pública

4.4.1.1. Estratégia

A categoria de estratégia revelou, através das entrevistas, que tanto a burocracia de alto como a de médio escalão detêm uma visão positiva acerca do uso do planejamento estratégico no Coren-BA, avaliando que ele trouxe resultados positivos para a organização e indicando como um de seus principais benefícios a criação de direcionamento estratégico para o desenvolvimento de projetos e ações por parte do Conselho.

Nesta mesma linha, os formulários indicaram que a maioria dos burocratas de nível de rua reconhece a geração de resultados para a entidade a partir do uso do planejamento como instrumento de estratégia, demonstrando apreço pela orientação estratégica na condução das atividades da autarquia.

Além disso, os documentos demonstraram que o TCU estabelece a necessidade da apresentação de planejamento estratégico e de objetivos estratégicos determinados para o período, além da definição da estratégia e de modelo de gestão da mesma, e que o Coren-BA apresenta uma prática consolidada de apresentação de resultados do planejamento estratégico, embora a cultura de planejamento ainda careça de consolidação. Logo, depreende-se que as três fontes de dados são congruentes entre si em demonstrar a importância da estratégia e do planejamento estratégico para a governança pública da organização.

4.4.1.2. Gestão de desempenho

Por meio das entrevistas se verificou que os burocratas de alto e de médio escalão compreendem que o processo de gestão de desempenho não apresentou, no período de análise, resultados satisfatórios para o Coren-BA.

Igualmente, os burocratas de nível de rua declararam, em sua maioria, não avaliar que exista eficácia na forma de monitoramento de desempenho pela autarquia.

Complementarmente, através dos documentos observou-se que o TCU estipula a definição de indicadores e metas como instrumento de gestão do desempenho da organização. Todavia, tal prática não se replicou na realidade do Coren-BA, exceto no que se relaciona aos indicadores definidos no planejamento estratégico.

Diante disso, analisa-se que as fontes de dados são, novamente, congruentes entre si em apontar que a categoria de gestão de desempenho, embora seja um importante elemento da governança pública, não se apresenta de forma consolidada no âmbito do Coren-BA.

4.4.1.3. Controle

As entrevistas apontaram que as burocracias de alto e médio escalão possuem visão positiva acerca da evolução do sistema de controles internos no período de 2012 a 2020.

Tal pensamento é também compartilhado pela burocracia de nível de rua uma vez que a maioria deste grupo afirma que houve evolução dos mecanismos de controle interno do Coren-BA no período sob análise.

Já os documentos trazem as diretrizes do TCU para o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos e controles internos e a criação de um sistema de auditoria interna, enquanto que também demonstram que houve o fortalecimento deste sistema no âmbito do Coren-BA, embora ainda restem pendentes o desenvolvimento de normativos para orientação da execução das atividades e a implantação de um sistema de auditoria interna.

Com base nessas evidências, é possível afirmar que as três fontes de dados indicam que a categoria de controle tem papel fundamental no desempenho da governança pública, apresentando relativo crescimento e consolidação dos mecanismos de controle na organização no período sob avaliação nesta pesquisa.

4.4.1.4. Estrutura organizacional

Em termos de estrutura organizacional, as entrevistas apontam que as burocracias de alto e médio escalão visualizam a existência de uma estrutura organizacional capaz de promover a governança de forma eficaz no Coren-BA.

Novamente demonstrando alinhamento de visão, a burocracia de nível de rua, através dos formulários, ratifica o pensamento de adequação da estrutura organizacional para promoção da governança pública na instituição.

Por fim, os documentos apontaram a orientação do TCU para que se fossem estabelecidas instâncias internas de apoio à governança, e o cumprimento dessa diretriz pelo Coren-BA com a definição das instâncias, a comunicação de suas responsabilidades e a representação gráfica das mesmas no organograma, relatórios de gestão, e no próprio Caderno de Gestão – Estrutura Organizacional, produzidos pela organização.

A partir disso se compreende que as fontes apresentam congruência de ideias de que há um bom nível de adequação da estrutura organizacional à realidade da autarquia, fazendo com que a mesma seja capaz de promover a governança pública de forma adequada.

4.4.1.5. Liderança

A análise das entrevistas traz como insumo a ideia de que, em termos de liderança, as burocracias de alto e médio escalão avaliam que há uma busca pelo envolvimento dos funcionários nos processos de governança. Elas também avaliam que a ocupação de cargos do alto escalão se deu a partir de pessoas com experiência prévia de gestão, embora ressalvem que esse ponto não é um pré-requisito à participação do processo eleitoral para preenchimento de cargos desse nível hierárquico. Esses dois níveis da burocracia também avaliam que existiram critérios devidamente estabelecidos para o preenchimento de cargos do médio escalão.

Já os formulários trazem evidências de discordância parcial desse posicionamento ao apontarem que a maior parte da burocracia de nível de rua compreende haver ausência de envolvimento dos funcionários nos processos de governança e que os ocupantes de cargos do médio escalão não teriam a competência necessária para ocupa-los, concordando apenas quanto à existência de capacidade de gestão da burocracia de alto escalão.

Por fim, os documentos produziram evidências de que o TCU apregoa a necessidade de que a organização detenha pessoas capacitadas na alta administração (burocracia de alto escalão) e que promova a capacitação e o monitoramento do desempenho das mesmas, enquanto que o Coren-BA demonstrou viabilizar procedimentos de capacitação desse grupo em algumas oportunidades. Assim, também se vê que o TCU direciona para que haja estímulo à participação e controle social, em especial com foco nas partes interessadas, e que o Coren-BA traduz isso através de iniciativas como a formulação do planejamento estratégico da autarquia com a participação dos funcionários da organização.

O que também se verifica nessa categoria é a congruência de opinião quanto à necessidade, e existência, de capacitação da alta administração para realizar a gestão da autarquia, assim como a divergência quanto à existência de participação social e envolvimento dos funcionários nos processos de governança da instituição.

4.4.2. Bloco Temático 2 – Accountability

4.4.2.1. Transparência

No que se relaciona à transparência, as entrevistas revelaram que tanto os burocratas de alto escalão como os de médio avaliam que ocorreram avanços no grau de transparência do Coren-BA no período de 2012 a 2020, porém ainda havendo necessidade de melhoria do mesmo e qualificação de ferramentas que propiciam essa transparência como, por exemplo, o Portal da Transparência.

No âmbito dos formulários, os burocratas de nível de rua apresentaram a mesma opinião que os de alto e médio, avaliando que houve crescimento do nível de transparência do Conselho no período de 2012 a 2020, porém que a entidade ainda não apresenta a transparência necessária nas suas ações para o público externo e interno.

Por sua vez, a análise documental evidenciou que o TCU visualiza como instrumentos de transparência a edição/publicação do Relatório de Gestão e a divulgação, pela organização, de informações pertinentes à sua área de atuação, o que se restou demonstrado a partir da disponibilização dos relatórios de gestão e de relatórios diversos da entidade em seu Portal da Transparência.

Ante tais dados pode se observar que embora o Coren-BA atenda às principais diretrizes de transparência colocadas pelo TCU, e que se possa atribuir tal questão a um movimento de busca pelo crescimento do nível de transparência no período de 2012 a 2020, ele ainda não atingiu, na visão dos principais atores da organização, o patamar ideal em nível de transparência para os seus públicos interno e externo.

4.4.2.2. Prestação de contas

Em termos de prestação de contas, as entrevistas demonstraram a existência de divergência de opinião entre os burocratas de alto e médio de escalão. Para os de alto, há facilidade no acesso às informações de prestação de contas em razão da disponibilidade das informações no site e da existência da Ouvidoria como canal de comunicação para a solicitação de informações. Já os de médio escalão divergem e avaliam que o acesso às informações de prestação de contas não é facilitado.

Avaliando os formulários vê-se que a posição majoritária dos burocratas de nível de rua se assemelha à dos de alto escalão em que se visualiza a existência de acesso facilitado às

informações, entretanto ressalvando que uma alta parcela (29%) deste grupo afirma não ter o conhecimento necessário acerca do processo de prestação de contas.

Já a análise documental evidenciou que as principais diretrizes do TCU em termos de prestação de contas dizem respeito à publicação de relatórios de gestão e de relatórios organizacionais afetos à entidade, sendo ambas cumpridas no âmbito do Coren-BA.

Diante de tais dados infere-se que há traços que indicam certo nível de facilidade de acesso às informações de prestação de contas no âmbito da organização. Entretanto, não há unanimidade de pensamento entre os diversos níveis da burocracia além de haver uma relevante parcela de burocratas de nível de rua que desconhecem aspectos relativos ao tema, o que denota que o mesmo ainda não se encontra plenamente consolidado dentro das práticas de *accountability* da organização.

4.4.2.3. Integridade

Analisando a categoria de integridade verifica-se que as entrevistas trouxeram como insumo o fato de que não há opinião de consenso na burocracia de alto escalão quanto à existência, por parte da organização, de mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade, onde se vê tanto a opinião de que treinamentos eram ofertados para fortalecer a temática na entidade quanto a opinião de que faltam elementos estruturados para avaliação, monitoramento e estímulo à conduta ética. Por sua vez, os burocratas de médio escalão tiveram opinião majoritária quanto à inexistência de mecanismos de estímulo à conduta ética e de integridade na organização.

Pela via dos formulários, os burocratas de nível de rua apresentaram similitude de pensamento aos de médio escalão, ao concordarem quanto a falta de mecanismos de promoção da conduta ética e de integridade.

A análise documental possibilitou também se constatar que a maior parte das diretrizes do TCU para o tema dizem respeito ao monitoramento do comportamento dos membros da alta administração (burocracia de alto escalão), não demonstrando outras diretrizes para os demais níveis da burocracia, enquanto que os documentos pertinentes ao Coren-BA não demonstraram relatos de implantação de mecanismos de promoção da ética e integridade.

Com base nas evidências coletadas avalia-se que, em termos de integridade, o Conselho ainda não apresenta em sua estrutura a presença de mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade para aqueles que atuam na organização.

4.4.2.4. Sistemas de informação

Com relação à categoria de sistemas de informação as entrevistas revelaram que burocratas de alto e médio escalão concordam em dizer que os sistemas do Coren-BA não possuem alta qualidade e não propiciam a integração de informações.

A partir dos formulários os burocratas de nível de rua demonstraram ter a mesma compreensão relativa ao tema, avaliando que não há bom funcionamento dos sistemas de informação para promoção da governança pública na entidade. Por sua vez, a análise documental não apresentou evidências em relação à categoria.

Deste modo, com base na congruência de pensamento entre os três níveis da burocracia, é possível afirmar que a categoria de sistemas de informação apresenta avaliação negativa no âmbito do Coren-BA, uma vez que, na opinião desses atores, os sistemas utilizados não apresentam a qualidade e integração de informações necessárias para o bom desenvolvimento da governança pública no âmbito da organização.

4.4.2.5. **Bloco Temático 3 – Controle Externo**

4.4.2.5.1. Normatização

Em relação à categoria de normatização pelo controle externo, as entrevistas demonstraram que tanto a burocracia de alto como a de médio escalão possuem conhecimento acerca dos documentos administrativos e normativos do TCU para melhoria da governança e gestão pública e que atribuem a estes capacidade de influenciar a atuação dos gestores públicos e agregar valor ao processo de melhoria da governança e gestão no Coren-BA.

Os formulários, igualmente, evidenciaram que a burocracia de nível de rua também atribui alta importância aos normativos do Tribunal para direcionar a gestão do Conselho. Por sua vez, conforme demonstrado, a categoria não propiciou análises a partir de evidências documentais.

Assim, o que se constata é que há congruência de pensamento em todos os níveis da burocracia quanto à importância dos documentos administrativos e normativos do TCU para melhoria da governança e gestão pública no Coren-BA.

4.4.2.5.2. Fiscalização

No que diz respeito à fiscalização pelo controle externo, pode se ver que quatro aspectos distintos foram avaliados nos três níveis da burocracia. No primeiro aspecto, as entrevistas possibilitaram avaliar que os burocratas de alto e médio escalão concordam quanto à existência de grande relevância na atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA, destacando a influência que esta exerce sobre a forma de execução das atividades da organização. Em segundo aspecto, esses dois grupos novamente concordaram quanto à ocorrência de mudanças e incorporação de instrumentos de gestão no Conselho a partir do momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal. No terceiro aspecto, novamente os dois grupos concordaram quanto à existência de contribuição do TCU para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020. E no quarto e último aspecto, o alto e médio escalão novamente concordaram que a ação de controle externo do TCU exerce impacto positivo para o Coren.

Os formulários apresentaram resultados que possibilitam avaliar que a burocracia de nível de rua concorda com os demais níveis da burocracia em todos os quatro aspectos analisados quanto a fiscalização do ente de controle externo. Por sua vez, assim como na de normatização, a categoria não propiciou análises a partir de evidências documentais.

Isto posto, pode se observar que as evidências demonstram que o processo de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA tem consolidado, na opinião dos principais atores da entidade, uma visão positiva da atuação do ente de controle externo, refletindo, na visão desses atores, em melhorias das atividades de governança e gestão pública da entidade e agregando valor à mesma.

Em que pese essa congruência de pensamento majoritário acerca dessa dimensão, convém destacar que ao longo das entrevistas foi destacado por integrantes do alto e médio escalão a ausência de mudanças profundas ou a realização de mudanças prévias à ocorrência da fiscalização do TCU em decorrência da existência de um direcionamento de gestão colocado pela burocracia de alto escalão. Ou seja, há trechos apresentados de entrevistas que atestam como fator de contribuição ao processo de mudança organizacional não apenas as orientações do órgão de controle externo, mas sim as diretrizes de gestão estabelecidas pelas ocupantes da burocracia de alto escalão do período.

Tal fator indica que há possível influência do comportamento destes burocratas no desenvolvimento dos sistemas de governança para além da mera atuação do órgão de controle externo, embora se careça de maior profundidade de análise desse aspecto dado que o mesmo não foi discutido em profundidade no âmbito desta pesquisa.

4.4.2.6. Bloco Temático 4 – Relações de Poder

4.4.2.6.1. Divisão de tarefas

Acerca da categoria de divisão de tarefas vê-se, através das entrevistas, que não há uma opinião definida da burocracia de alto escalão quanto à existência ou não de clareza na divisão de tarefas da organização, embora haja uma avaliação de melhoria do processo ao longo do tempo. Já a burocracia de médio escalão afirma, de modo unânime, que há bom nível de clareza da divisão de atribuições.

Os burocratas de nível de rua, por meio dos formulários, apresentaram convergência de pensamento com os burocratas de médio escalão, também tendo a opinião majoritária da existência de clareza na divisão.

Já a análise documental apresentou duas diretrizes do TCU para a divisão de tarefas relativas à definição de papéis e responsabilidades da alta administração e instâncias internas de apoio a governança e ao estabelecimento de segregação de funções, tendo também demonstrado o cumprimento dessas diretrizes pelo Coren-BA.

Deste modo, infere-se que as evidências constataram que há clareza na divisão de tarefas e atribuições no contexto burocrático do Coren-BA.

4.4.2.6.2. Desempenho organizacional

No que diz respeito à categoria de desempenho organizacional se observa que as entrevistas apresentaram a existência de divergência de opinião entre as burocracias de alto e médio escalão. Para as burocratas de alto, há eficiência no desempenho das atribuições por parte dos funcionários e estes demonstram comprometimento com os objetivos da organização. Por outro lado, os burocratas de médio escalão afirmam que há variações nessa eficácia ao longo do quadro de pessoal e que há baixo nível de comprometimento por parte dos funcionários para com os objetivos organizacionais.

Os burocratas de nível de rua, por sua vez, indicaram, por meios dos formulários, visualizarem a existência de eficácia no desempenho das atribuições dos funcionários de forma frequente, além de enxergarem que há comprometimento destes com os objetivos da organização. Cabe ainda destacar que a análise documental não produziu evidências para avaliação dessa categoria.

Nesse quesito, a partir dos dados triangulados se constata que há uma opinião predominante entre os níveis da burocracia que compreende a existência de eficácia no desempenho organizacional dos funcionários e a existência de comprometimento com os objetivos da organização por parte dos mesmos.

4.4.2.6.3. Mecanismos e fluxo de comunicação

Analisando os aspectos relativos aos mecanismos e fluxo de comunicação se verifica, por meio das entrevistas, que tanto os burocratas de alto escalão quanto os de médio concordam, de forma unânime, que há precariedade na estrutura de comunicação existente na instituição e que há a necessidade de realização de grandes melhorias nesse aspecto.

Os burocratas de nível de rua apresentaram também congruência com tal pensamento ao demonstrarem, por meios dos formulários, a existência de alto grau de insatisfação com relação à forma com que se apresenta a comunicação interna do Conselho.

Por outro lado, a análise documental trouxe evidências que demonstram a existência de diretrizes de comunicação do TCU voltadas a aspectos mais abrangentes como a criação de canais de comunicação para acesso e solicitação de dados e informações, além de tratamento de dados recebidos por estes canais de comunicação, o que demonstrou que, nesse aspecto, há cumprimento de tais diretrizes pelo Coren-BA.

Pondo sob análise tais achados o que se verifica é que embora haja um tratamento de comunicação possivelmente adequado quanto às solicitações de informações e disponibilização de dados, mais claramente visualizados no âmbito do Portal da Transparência, isso não se traduz em boa avaliação de comunicação por parte de todos os níveis da burocracia. Se percebe que possíveis aspectos mais voltados à comunicação intraorganizacional possuem maior peso, e por isso pior avaliação, na opinião da burocracia, ressaltando a necessidade de melhor tratamento da comunicação voltada ao público interno da entidade.

4.4.2.6.4. Tomada de decisão

Quanto aos aspectos relativos à tomada de decisão nota-se que há divergência na burocracia de alto escalão quanto a ocorrência, ou não, de envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão. Já o médio escalão visualiza, unanimemente, a existência de baixo grau de envolvimento dos funcionários nesse processo que acaba por ficar concentrado no âmbito da Diretoria.

Avaliando as respostas dos burocratas de nível de rua o que se observa é a existência de uma forte opinião majoritária de que não há o envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão. Cabe ainda ressaltar que a análise documental não produziu evidências que pudessem contribuir para a análise desta categoria.

Assim sendo, observa-se que há uma opinião dominante entre os níveis da burocracia de que a tomada de decisão do Coren-BA não é realizada a partir de um envolvimento dos funcionários em seu processo, ficando concentrada essencialmente no âmbito do alto escalão, embora cercada costumeiramente pelo apoio técnico dos burocratas de médio escalão.

Quadro 6 – Síntese de dados triangulados – Salvador – 2022

CATEGORIAS	TRIANGULAÇÃO
Estratégia	Planejamento estratégico gerou resultados positivos para a organização
Gestão de desempenho	Gestão de desempenho não está consolidada
Controle	Houve crescimento e consolidação dos mecanismos de controle na organização
Estrutura organizacional	A estrutura organizacional é capaz de promover a governança pública
Liderança	O alto escalão possuía a capacitação para realizar a gestão da autarquia; e há divergência quanto à existência de participação social e envolvimento dos funcionários nos processos de governança da instituição
Transparência	Houve elevação do nível de transparência, porém ainda não se atingiu o patamar ideal
Prestação de contas	Não há congruência de evidências e o tema não se encontra consolidado na organização
Integridade	Não há mecanismos que estimulem a conduta ética e de integridade para aqueles que atuam na organização
Sistemas de informação	Os sistemas utilizados não apresentam a qualidade e integração de informações necessárias para o bom desenvolvimento da governança pública
Normatização	Os documentos administrativos e normativos do TCU são importantes para melhoria da governança e gestão pública no Coren-BA
Fiscalização	A atividade de fiscalização do TCU sobre o Coren-BA é relevante; Ocorreram mudanças e incorporação de instrumentos de gestão após início da fiscalização; O TCU contribuiu para melhoria da governança e gestão da autarquia no período de 2012 a 2020; A ação de controle externo sobre o Conselho é e positiva
Divisão de tarefas	Há clareza na divisão de tarefas e atribuições
Desempenho organizacional	O desempenho organizacional dos funcionários é eficaz e há comprometimento destes com os objetivos da organização

Mecanismos e fluxo de comunicação	Estrutura de comunicação da organização é precária, especialmente nos aspectos da comunicação interna
Tomada de decisão	Existe baixo grau de envolvimento dos funcionários no processo de tomada de decisão

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

4.4.2.7. Análise comparada de percepções entre os níveis da burocracia

Com base na análise pormenorizada dos resultados triangulados para cada categoria integrante do plano de análise, pode se chegar a algumas conclusões a respeito das similitudes e diferenças de percepções entre os níveis da burocracia no que se relaciona aos aspectos da governança pública e sua implementação na organização.

É importante ressaltar que embora todos os níveis da burocracia reconheçam a importância da governança pública para a organização, a compreensão mais aprofundada do conhecimento do termo somente é vista no alto e médio escalão, havendo pouco conhecimento no nível de rua. Considerando o que o próprio TCU (2014b) apregoa quanto a necessidade de se ofertar conhecimento às partes interessadas acerca do sistema de governança da organização, além do fato de serem esses burocratas a estrutura responsável pela conexão entre cidadãos e o Estado (LOTTA e COSTA, 2020), é de suma importância que se promova uma maior disseminação do significado da governança aos integrantes dessa estrutura para melhor geração de resultados e agregação de valor público pela organização.

Outro ponto a se ressaltar é que embora todos os níveis da burocracia tenham uma visão positiva em relação à adequação de instrumentos de governança como o planejamento estratégico, os controles internos e a estrutura organizacional, há uma constatação geral quanto à ineficácia da organização em aferir o seu próprio desempenho. Tendo em vista o que afirma Lipsky (2019) quanto ao estabelecimento da *accountability* burocrática ser pautado no conhecimento das organizações acerca do que querem que os trabalhadores façam e como o seu desempenho deve ser medido, vê-se prejuízos quanto à efetividade da implementação da governança pública uma vez que a gestão do desempenho ainda não se encontra consolidada.

Há que se observar também que todos os níveis da burocracia têm a percepção de que todas as categorias relativas à *accountability* da organização possuem precariedades, de modo que os instrumentos são ineficazes ou insuficientes para prover uma prestação de contas adequada à sociedade. Tendo em vista o que dizem Ferreira e Medeiros (2016) sobre a prática da *accountability* contribuir para que uma organização burocrática consiga gerenciar a implementação de suas políticas e prestar contas dessa implementação, vê-se um sinal de risco

para a efetividade da aplicação da governança pública na instituição, uma vez que o seu sistema de *accountability* não demonstra estar devidamente estruturado até o momento.

Um ponto de destaque dessa percepção comparada entre os níveis da burocracia é que todos possuem um olhar positivo quanto à normatização e a fiscalização do controle externo. Os burocratas atribuem importância aos documentos administrativos emitidos pelo Tribunal para melhoria da gestão e governança pública, veem relevância na atividade fiscalizatória, veem a incorporação de instrumentos de gestão pela organização após o início da fiscalização, e veem a contribuição do TCU para melhoria da governança e gestão do Conselho.

Nesse quesito, tendo em vista o que pontua Oliveira A. (2018) quanto ao papel dos órgãos centrais de controle do Estado de propor adequações na estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública para melhoria dos níveis de eficiência das políticas públicas, e a própria visão do TCU de ampliar a interação com os conselhos de fiscalização profissional (BRASIL, 2019), chega-se à conclusão de que esse movimento de aproximação trouxe resultados positivos para a melhoria da gestão da organização e que isso é percebido pela maior parte dos burocratas.

Quanto aos aspectos vinculados às relações de poder vê-se a existência de variações de percepção entre os burocratas. Embora o comprometimento dos funcionários com os objetivos organizacionais seja visualizado pelo alto escalão e pelo nível de rua, isso não ocorre na visão do médio escalão. Igualmente, embora o alto escalão indique a busca pelo envolvimento dos funcionários no processo decisório, isso não é percebido pelo médio escalão e pelo nível de rua.

Há, então, entre os níveis uma concordância quanto à precariedade dos mecanismos e fluxo de comunicação, o que pode indicar uma possível causa para o surgimento da diversidade de percepções da burocracia em relação à forma com que se desenham as relações de poder na organização, devendo este ser um ponto de atenção uma vez que para o TCU (2014b) a governança detém relação direta com os processos de comunicação.

Por fim, cabe avaliar que as sugestões para melhoria da governança pública ofertadas pelos três níveis da burocracia alcançaram enquanto pensamento comum a necessidade de investimento em capacitação do quadro de pessoal e a melhoria do sistema de comunicação interna, indicando, portanto, pontos fundamentais para garantir maior sucesso na implementação da governança pública na organização pesquisada.

4.5. VALIDAÇÃO DE PRESSUPOSTOS

Conforme anteriormente destacado, a partir da revisão de literatura e referencial teórico foram estipulados três pressupostos relativos ao contexto de desenvolvimento da governança pública no Coren-BA que seriam verificados a partir dos dados coletados na pesquisa. Assim, colhidas as evidências ora apresentadas analisa-se, então, a validade dos pressupostos estabelecidos.

4.5.1. Pressuposto 1 - A ação indutora da governança pública pelo TCU resultou na incorporação de instrumentos de governança pelo Coren-BA para reorientar a execução dos seus processos organizacionais.

O primeiro pressuposto estabelecido teve como base a avaliação de que a incorporação da governança pública pela entidade pesquisada foi um produto da ação do órgão de controle externo. Considera-se que o bloco temático relativo à dimensão de Controle Externo demonstrou que os aspectos de normatização e fiscalização pelo ente de controle externo são bem avaliados em todos os níveis da burocracia.

Há um reconhecimento geral de que a ação normatizadora que leva ao desenvolvimento de documentos, relatórios e normativos pelo TCU detém importância para orientar a ação da organização e influencia o desempenho da gestão pelos atores envolvidos. Da mesma forma, há um reconhecimento entre todos os níveis de que o início da fiscalização do Tribunal sobre o Coren-BA demarcou um período de incorporação de instrumentos de gestão e melhoria das atividades e tarefas relativas à governança e gestão pública da organização, sendo destacado o alto nível de relevância da atividade fiscalizatória e o impacto positivo da mesma na entidade pesquisada.

Como instrumentos de gestão incorporados foram também citados pelos burocratas: a vinculação da peça orçamentária ao plano estratégico; a remodelagem da estrutura organizacional com maior estabelecimento de segregação de funções; o fortalecimento da transparência com a implantação de mecanismos para acesso à informação, dentre outros.

Diante de tais fatos pode se inferir que as evidências apresentadas **conferiram validade** ao pressuposto estabelecido. Assim, balanceando os achados da pesquisa com as proposições teóricas, vê-se que o caso estudado reflete tanto a opinião de Nardes, Altounian e Vieira (2018), que visualizam a governança pública englobando estruturas, funções e processos voltados à

criação de condições para a execução da ação estatal planejada do Estado, quanto a de Teixeira e Gomes (2018), que afirmam que a implementação da governança pública cria um contexto em que instrumentos de controle passam a ser aplicados com vistas a mensurar o desempenho da Administração e verificar se ela está conseguindo atingir o fim para o qual se destina, o que foi de fato verificado pelos instrumentos de gestão incorporados pela organização.

Convém citar que o pressuposto em questão se baseou na afirmação de DiMaggio e Powell (2005) que a mudança organizacional, em alguns casos, é resultante de resposta a ordens governamentais. Nessa linha, Matias-Pereira (2021), ao se debruçar sobre os estudos da teoria institucional, indica que num contexto de institucionalização a estrutura organizacional passa a ser aceita como resultado das pressões exercidas pelo meio em que as instituições operam. Assim, vê-se que as evidências neste caso apontam para a existência de relação entre as mudanças ocorridas e a ação de um ente governamental, logo indicando que há traços de possível ação isomórfica resultando em alterações da realidade da entidade pesquisada.

Contextualizando esse fato com a teoria neo-institucional vê-se que há um isomorfismo institucional do tipo coercitivo, uma vez que há uma pressão formal exercida por um órgão de controle externo que passou a fiscalizar a instituição, assim como há um movimento de resposta às ordens governamentais que se manifestou como forma de cumprir os requisitos estabelecidos nos normativos do TCU que orientam tanto a prestação de contas, através dos relatórios de gestão, quanto a concepção de um sistema de governança para a organização. Assim, essas determinações passaram a prover alterações na estrutura de funcionamento da organização que passou ter maior adaptação às características do ambiente de submissão à fiscalização no qual passou a se submeter, dando vazão ao que Rosseto e Rosseto (2005) falam sobre a concepção de desenhos organizacionais por meio de um processo derivado de pressões externas.

4.5.2. Pressuposto 2 - A governança pública é implementada pela burocracia de alto escalão mediante a institucionalização de um sistema de normas e controles que visam à racionalidade no uso dos recursos públicos, sem considerar os fatores subjetivos que afetam a conduta dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na execução dos processos organizacionais.

Esse pressuposto fora baseado na ideia de que a governança impulsiona a criação de controles internos e a normatização de atividades pela burocracia de alto escalão, todavia sem considerar fatores subjetivos que orientam o comportamento da burocracia e afetam a execução

dos processos organizacionais. Nota-se que o mesmo pode ser avaliado a partir de um somatório de evidências demonstradas por meio de distintas categorias constantes no plano de análise.

Constata-se a partir dos dados triangulados que categorias como estratégia, controle e estrutura organizacional representam elementos de destaque na implantação de um sistema de governança e detêm congruência de opinião quanto à uma avaliação positiva entre os três níveis da burocracia, o que permite inferir que há implementação de governança pública através de um sistema de normas e controles na entidade pesquisada.

Por outro lado, categorias como liderança, mecanismos e fluxo de comunicação e tomada de decisão apresentam achados que evidenciam que o processo de envolvimento e interação dos burocratas em médio escalão e nível de rua, que são funcionários da organização, com o sistema de governança apresenta certo nível de precariedade. Tal precariedade é constatada levando em consideração fatores como: existência de divergências quanto à ocorrência de participação social e envolvimento dos funcionários nos processos de governança; existência de total congruência no que diz respeito à precariedade dos mecanismos e fluxo de comunicação; e existência também de congruência em relação ao não envolvimento dos burocratas, especialmente os de nível de rua, na tomada de decisão.

Tais fatores denotam que há relativo nível de afastamento dos burocratas em relação ao desenvolvimento e funcionamento do sistema de governança da organização, logo de fato se podendo dizer que não há consideração aos fatores subjetivos que afetam a conduta destes na execução dos processos organizacionais ou que os mesmos não são, na prática, visualizados como integrantes do rol de partes interessadas na governança pública da instituição.

Assim, infere-se que as evidências demonstram que **há validade** no pressuposto estabelecido quanto à implantação do sistema de governança pública sem consideração à fatores subjetivos dos atores envolvidos, neste caso dos burocratas de médio escalão e de nível de rua.

Contrapondo a validade do pressuposto com as indicações do referencial teórico verificam-se alguns problemas relativos à constituição de um efetivo sistema de governança pública no caso pesquisado. Conforme pode se observar, a burocracia de alto escalão tem por responsabilidade traçar as diretrizes inerentes à constituição da governança pública na organização por deter o protagonismo no processo de tomada de decisão. Todavia, mostra-se ser de fundamental importância que essa tomada de decisão se dê em um contexto no qual sejam moldadas redes interpessoais que garantam maior envolvimento dos burocratas na tomada de decisão e limitação à concentração de decisões no topo da organização sob pena de gerar limitação à inovação (ALEXANDER, LEWIS e CONSIDINE, 2011; ABRUCIO e LOUREIRO, 2018; PEREGRINO, 2018). Como há a implementação da governança sem a

realização do devido envolvimento dos funcionários no processo, criam-se óbices para que a governança pública se torne eficiente, uma vez que o próprio TCU (2014b) indica a necessidade de que se promova a participação social e o envolvimento das partes interessadas na governança da organização, fazendo parte deste grupo os seus funcionários.

Novamente contrapondo tal entendimento com a teoria neo-institucional cabe destacar a fala de Rossetto e Rossetto (2005) que compreendem que a adoção pelas organizações de estruturas e procedimentos, pautados em normas coletivamente aceitas, visando alcançar legitimidade pode implicar em conflito no processo de tomada de decisão entre essa legitimidade e a eficiência. Em outros termos, os autores (2005) visualizam que a mera adoção de regras e normas institucionalizadas apenas por influência ambiental pode ensejar em *gaps* entre a estrutura formal e as práticas efetivamente realizadas. Assim, pode se ver que embora haja um sistema de governança formalmente implantado e com cumprimento de diretrizes institucionais, vê-se ainda algum nível de entrave à plena eficiência do mesmo em razão do não envolvimento dos principais atores do sistema, o que pode impactar no desempenho devido de seus papéis dentro do mesmo.

4.5.3. Pressuposto 3 - Nas percepções dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua há divergências internas acerca da positividade da ação do controle externo do TCU na organização. Para os primeiros, a avaliação é positiva, enquanto que para os segundos esta percepção é neutra ou negativa.

O terceiro pressuposto foi baseado na ideia de que a vinculação do aprimoramento à atuação do órgão de controle seria pautada no maior nível de interação do burocrata com os normativos emitidos pelo TCU, o que levaria à uma melhor avaliação dos funcionários de setores da organização que atuam como instâncias internas de apoio a governança.

As evidências coletadas ratificaram a ideia de que os burocratas de médio escalão veem positividade da ação do controle externo do TCU na organização, além de reconhecerem a relevância da fiscalização do órgão e as mudanças ocorridas na instituição após esse processo. Todavia, as evidências constataram que essa percepção também é compartilhada pelos burocratas de nível de rua. Logo, ainda que detenham menor nível de interação direta com os normativos do Tribunal, e supostamente menor afetação direta sobre o desempenho de suas atividades, os burocratas de nível de rua demonstraram reconhecer a relevância da ação

fiscalizatória do ente de controle externo e a sua contribuição para melhoria da governança e gestão pública do Coren-BA, o que resultou numa visão positiva desta ação por este grupo.

Diante de tal situação, infere-se que as evidências apresentadas **não conferem validade** ao pressuposto estabelecido, dado que não há achados que evidenciem divergência interna de percepção quanto à positividade de ação do TCU em relação à entidade, mas sim há uma convergência de pensamento entre os dois níveis da burocracia que avaliam positivamente a ação fiscalizatória do Tribunal sobre a organização pesquisada.

Novamente contrapondo o pressuposto com a teoria percebe-se, no caso estudado, uma propensão mais favorável dos entrevistados para com uma avaliação positiva da atuação do controle externo. Embora Peregrino (2018) avalie que a criação de organismos especializados na função de controle no país levou a um processo de burocratização da gestão pública nacional e rigidez administrativa, há um entendimento majoritário dos burocratas de níveis diversos que essa ação de controle externo colaborou para a melhoria institucional da organização.

Assim, constata-se, nesse caso em particular, que tanto a atuação do controle externo contribuiu para tornar positivo o tema da governança pública (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA, 2020) como cooperou para que o Tribunal, no exercício de sua função normativa, propiciasse, através do controle, o aperfeiçoamento da Administração Pública (TCU, 2014a), aqui representada por um conselho de fiscalização profissional, e que tal fato fora reconhecido pelos burocratas de diversos níveis da organização. Vê-se, então, que no caso estudado teve-se como verdadeira a premissa do controle como um instrumento essencial para o funcionamento de um regime democrático, tal qual observado por Lima (2015).

Quadro 7 – Validação dos pressupostos de pesquisa – Salvador – 2022

PRESSUPOSTOS	VALIDADE
P1 - A ação indutora da governança pública pelo TCU resultou na incorporação de instrumentos de governança pelo Coren-BA para reorientar a execução dos seus processos organizacionais.	Há validade
P2 - A governança pública é implementada pela burocracia de alto escalão mediante a institucionalização de um sistema de normas e controles que visam à racionalidade no uso dos recursos públicos, sem considerar os fatores subjetivos que afetam a conduta dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na execução dos processos organizacionais.	Há validade
P3 - Nas percepções dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua há divergências internas acerca da positividade da ação do controle externo do TCU na organização. Para os primeiros, a avaliação é positiva, enquanto que para os segundos esta percepção é neutra ou negativa.	Não há validade

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivando analisar o desenvolvimento da governança pública em uma entidade integrante da administração pública brasileira, e a relação desse processo com o controle externo e os burocratas da organização, traçou-se como questão principal de pesquisa a seguinte pergunta: como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA) desde o momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União, nos anos de 2012 a 2020, na percepção dos burocratas da autarquia?

Ao fim dessa pesquisa pode se concluir que sua questão norteadora foi respondida, uma vez que a partir da coleta de múltiplas fontes de dados, e sua subsequente triangulação, foi possível conhecer o *status* de cada categoria de análise inerente ao desenvolvimento da governança pública no Coren-BA no período estabelecido, assim como destacar o papel do TCU na indução à governança na entidade e apresentar a percepção dos burocratas da organização quanto ao reflexo dessa atuação da Corte de Contas federal.

Pode se constatar que o controle externo, nesse caso representado pelo TCU, exerceu papel preponderante nesse movimento de indução à governança pública para a organização pesquisada. Foi verificado que a partir do início da fiscalização do Tribunal sobre o Coren-BA foi detectada, a partir de documentos e da fala dos entrevistados e respondentes de formulários, a ocorrência de diversas modificações que resultaram na implementação da governança e no aprimoramento dos processos de gestão pública do Conselho. Assim, tendo por base o caso analisado, pode se vislumbrar que o controle externo tem a capacidade de exercer um efetivo papel de desenvolvimento da governança para as organizações do setor público dado o seu conhecimento já consolidado relativo à essa temática.

Destaque-se que a partir de três pressupostos centrais assumidos para direcionamento da pesquisa foram derivados três objetivos específicos que consistiram em: identificar quais instrumentos de governança pública propostos pelo controle externo do TCU foram incorporados pelo Coren-BA a partir do momento em que este passou a ser fiscalizado pelo Tribunal; compreender como os burocratas de alto escalão do Coren-BA envolvem os burocratas de médio escalão e de nível de rua nos processos de governança pública, com base nas normas do TCU e na realidade vivenciada pelo Conselho; e discutir sobre como os burocratas de médio escalão e de nível de rua percebem a ação do TCU, identificando possíveis convergências e divergências no que concerne à influência e à positividade do controle externo sobre as suas atividades.

É possível avaliar que os três objetivos foram devidamente alcançados com base nas evidências coletadas e apresentadas. Quanto ao primeiro objetivo, foi possível analisar que o pressuposto de que a ação do TCU resultou na incorporação de instrumentos de gestão pelo Coren-BA foi validado, sendo os mais comumente destacados pelos entrevistados, e constantes em documentos, a vinculação da peça orçamentária ao plano estratégico, a remodelagem da estrutura organizacional com maior estabelecimento de segregação de funções, e o fortalecimento da transparência com a implantação de mecanismos para acesso à informação.

Avalia-se, com base nesse resultado, que os conselhos de fiscalização profissional são organizações públicas que ainda carecem de um marco regulatório geral que estipule os deveres e funções comuns à essas entidades, assim como que se definam meios mais efetivos de fiscalização e controle dos seus atos, dado que quanto maior o nível de aproximação do TCU com essas entidades maior é também a transformação de suas realidades com a consequente qualificação da gestão pública. Todavia, como há um grande quantitativo dessas entidades distribuídas pelo Brasil, há que se pensar em estruturar uma rede de controle composta por múltiplos atores, dentre eles também a CGU, para que se possibilite a ampliação da fiscalização e normatização dos atos dessas entidades dada a importância e relevância social das mesmas.

No que tange ao segundo objetivo, foi verificado que os burocratas de alto escalão proporcionam um baixo envolvimento dos burocratas de médio escalão e de nível de rua nos processos de governança pública, sendo validado o pressuposto de que a governança pública foi implementada a partir da construção de um sistema de normas e controles racionais, sem considerar os fatores subjetivos que afetam a conduta dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na execução dos processos.

É importante se destacar que embora o protagonismo no desenho do sistema de governança seja de fato exercido pelos burocratas de alto escalão, sua efetividade terá maior garantia de ser alcançada se for propiciado um envolvimento de um maior número de atores da organização. Assim, há que se reforçar a importância de visualizar os funcionários como de fato integrantes das partes interessadas na governança pública para que seja garantido tanto o devido balanceamento de poder e de interesses, quanto para que se tenham atores capacitados em todos os níveis da hierarquia para traduzir a governança desde o planejamento até a execução da ação estatal, gerando por retorno uma maior possibilidade de desempenho favorável e geração de resultados pela organização pública.

Por fim, o terceiro objetivo permitiu avaliar que burocratas de médio escalão e de nível de rua percebem de forma positiva a ação do TCU, vendo traços de contribuição do Tribunal para a melhoria da governança e gestão pública do Coren-BA no período estabelecido para a

pesquisa, o que acabou por refutar o terceiro pressuposto de que poderia haver divergência interna de percepção entre esses dois níveis da burocracia com uma possível avaliação neutra ou negativa do nível de rua, o que não veio a se confirmar.

Nesse caso o que se pode depreender é que a importância da ação de atores externos para o desempenho de um bom sistema de governança necessita ser disseminado e compartilhado com todos os níveis da burocracia pública. Compreende-se que a contribuição do controle externo para evolução da governança pública perpassa também pela conscientização dos burocratas públicos quanto à relevância desses controles e que o objetivo final dos mesmos não é gerar mera redução de custos para ampliação de eficiência, mas sim ampliar as capacidades das organizações públicas em prover à sociedade o cumprimento de suas finalidades e a geração e entrega de valor público.

Um ponto a se destacar em razão dos achados dessa pesquisa é que pode se atribuir, em princípio, grande parcela da mudança institucional na organização pesquisada à pressão da ordem governamental exercida por um órgão de controle externo. Nesse sentido, o arcabouço teórico embasa a ideia de que a pressão normativa e fiscalizatória exercida pelo TCU sobre as unidades a ele jurisdicionadas pode acarretar num processo de isomorfismo institucional do tipo coercitivo, de modo que as organizações sujeitas a esse controle busquem o atendimento às normas estabelecidas pelo controle externo para lhes conferir maior grau de legitimidade. Assim, pode se avaliar que a governança pública, sob a ótica da realidade brasileira e com base no caso estudado, pode estar cercada de elementos que permitam caracterizá-la como imbuída de traços da teoria neo-institucional.

Cabe ressaltar que a pesquisa gerou como resultados contribuições de ordem teórica e prática, tal qual fora previsto na justificativa de sua realização. Do ponto de vista teórico, agrega-se uma nova abordagem para as pesquisas em governança pública na qual os elementos relativos à burocracia weberiana passam a interagir com as teorias de governança que se encontram em desenvolvimento, propiciando, assim, uma nova vertente de análise do desenvolvimento do tema nas organizações públicas. Nesse sentido, a pesquisa possibilitou uma resposta para a lacuna de conhecimento verificada, que indicava a necessidade de uma maior profundidade na discussão acerca de aspectos subjacentes ao envolvimento dos atores que integram as organizações públicas em que o fenômeno da governança se desenvolve na realidade brasileira.

Analisando os resultados da pesquisa sob o ponto de vista prático, vê-se que a mesma traz como resultado uma exposição do impacto da atuação do Tribunal de Contas da União na disseminação dos instrumentos, terminologias e cultura de governança pública para a

administração pública brasileira, assim como produz uma análise direcionada para as práticas de gestão dos conselhos de fiscalização profissional, entidades as quais ainda se mostram pouco exploradas no campo acadêmico da Administração no Brasil.

Nota-se como potencial limitação dessa pesquisa o fato de utilizar por abordagem um estudo de caso do tipo único, de modo que a realidade da organização pesquisada pode ou não ser verificada em outras organizações de semelhante estrutura. Assim, torna-se recomendável a realização de novas pesquisas com outras abordagens e metodologias que possam validar o quadro teórico de análise utilizado nessa pesquisa e verificar as semelhanças e as diferenças dos resultados encontrados em outras organizações, ampliando o horizonte de análise e a validade das evidências aqui apresentadas. Acresce-se também o fato de que o pesquisador detém vínculo de trabalho com a organização selecionada para a realização da pesquisa e que tal fator pode ter produzido vieses na interpretação dos dados coletados e, portanto, na construção da análise final do estudo, sendo esta uma das preocupações que foram observadas para reduzir o grau de subjetividade na condução da pesquisa que é comum ao processo de análise de dados qualitativos. Por outro lado, a existência do referido vínculo facilitou o acesso aos documentos indicados para pesquisa, bem como o contato com os entrevistados e respondentes dos formulários, auxiliando o processo de coleta de dados.

Faz-se necessário também propor que estudos futuros sejam realizados com o objetivo de analisar a realidade de outras organizações, tais quais os próprios conselhos de fiscalização profissional, como forma de averiguar se de fato há uma ação isomórfica do TCU promovendo semelhante indução de governança e transformação da realidade em outras entidades. Sugere-se também que haja aprofundamento dos estudos relativos ao comportamento e ao perfil dos burocratas de alto escalão na implantação e desempenho de sistemas de governança, de modo a balizar o nível de interferência que esses possuem em relação à efetividade de operação dos sistemas e à melhoria do nível de governança da organização independentemente da ação do controle externo. Recomenda-se, por fim, que novos estudos abordem qual o papel da burocracia na construção de sistemas de governança eficientes, de modo que se possa avaliar se a ocorrência de um maior nível de envolvimento dos burocratas em processos de governança traz como resultado a melhoria do nível de governança pública das organizações.

Desse modo, o que se espera com essa pesquisa é contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos teóricos e práticos relativos à governança pública, visando conhecer a multiplicidade de atores envolvidos no desenvolvimento do tema na esfera pública e contribuir para um cenário em que se possibilite o crescimento do nível de governança pública nas organizações brasileiras de modo a gerar maior criação de valor público à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.
- ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 3, n. 67, p.319-350, jul./set. 2016.
- ALEXANDER, Damon; LEWIS, Jenny M.; CONSIDINE, Mark. How Politicians and Bureaucrats Network: a comparison across governments. **Public Administration**, Malden, v. 89, n. 4, p. 1274-1292, dez. 2011.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança pública para resultados: Uma visão prática**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ARAÚJO, Raquel Ângelo. **Gestão de riscos e governança corporativa: impacto da crise financeira de 2008 em duas companhias do setor alimentício**. 2010. 83 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- ASSESSOR 1. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [28, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- ASSESSOR 2. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [28, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- ASSESSOR 3. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [28, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- ASSESSOR 4. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [30, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- ASSESSOR 5. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [30, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- ASSESSOR 6. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [30, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.
- AVELAR JR; Odilardo Viana. Reorganização burocrática, institucionalização e governança corporativa: um estudo em uma empresa de economia mista. **Revista Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 120-136, jan./jun. 2012.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, João Marcelo Pitiá. **A controladoria em organizações públicas: uma avaliação das práticas de governança**. 2015. 183 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p.103-114, jun. 2011.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021

BRASIL. **Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973**. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5905.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 20 mai. 2021

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.562/2008**. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 12/11/2008. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520TCU%25202.562%252F2008/%20/DTR-ELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/14/%20?uuid=02c398f0-96de-11e9-a824-9bac24abc9c3>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.666/2012**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 03/10/2012. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=428721>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 96/2016**. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 27/01/2016. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A96%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=ceef0460-f088-11e9-96b7-15e074b9e467>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1925/2019**. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 21/08/2019. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1925%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 134/2013**. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-18L_8df3AhXONrkGHS7IAyMQFnoECAgQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Ffaeb%2Fpt-br%2Ffacao-a-informacao%2Ftransparencia-e-prestacao-de-contas%2F2014%2Fdnt2013-134.pdf&usg=AOvVaw3BeRqbRVzsPIjYfc_lu-Cq>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 170/2018**. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41965540/do1-2018-09-24-decisao-normativa-tcu-n-170-de-19-de-setembro-de-2018-41965175>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 72/2013**. Altera a Instrução Normativa-TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.. Disponível em

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj87fXzgdHwAhUPq5UCHdCaCx8QFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E50B945014E657D82CB04D1&usg=AOvVaw2X5mu_1Yj2btS0SQufSBjq>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p.9-30, jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA. A reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de Controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p.49-95, jul. 1998.

BRESSER-PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRUNET, Emiliano Rodrigues. O papel das complementaridades e hierarquias no processo de mudanças institucional: o controle externo e a assimilação das reformas dos anos 1990. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 508-529, mai./ago. 2019.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CATALÁ, Joan Prats I. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; KNOP, Márcia Nascimento Henriques. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto. Burocracia e políticas públicas no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.14-34, jan./mar. 2018.

CNS. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22917581>. Acesso em: 8 out. 2021

COFEN. Conselho Federal de Enfermagem. **Resolução nº 507, de 4 de fevereiro de 2016**. Institui e implementa o Código de Ética dos Empregados Públicos do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem. Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-05072016_37495.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

COFEN. **Enfermagem em números**. Cofen, 2022. Disponível em: <<http://www.cofen.gov.br/enfermagem-em-numeros>>. Acesso em: 11 mai. 2022.

COFEN. **Relatório da OMS destaca papel da enfermagem no mundo**. Cofen, 2020. Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/relatorio-da-oms-destaca-papel-da-enfermagem-no-mundo_78751.html>. Acesso em: 22 out. 2020.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Decisão nº 17, de 6 de dezembro de 2018**. Aprova o novo regimento do Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/decisao-n-o-017-de-06-de-dezembro-de-2018_46550.html>. Acesso em: 29 ago. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2012**. Salvador, 2013. 42 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades2012_2696.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2013**. Salvador, 2014. 25 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades2013_10486.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2014**. Salvador, 2015. 52 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades2014_18192.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2015**. Salvador, 2016. 98 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades2015_25480.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2016**. Salvador, 2017. 56 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades-2016_41463.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Atividades do Exercício 2017**. Salvador, 2018. 75 p. Disponível em: <http://ba.corens.portalcofen.gov.br/relatorio-de-gestao-e-atividades-2017_44327.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2014**. Salvador, 2015. 70 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/54334/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2015**. Salvador, 2016. 197 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/54333/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2016**. Salvador, 2017. 194 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/5556/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Salvador, 2018. 190 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/24178/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2018**. Salvador, 2019. 76 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/30420/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2019**. Salvador, 2020. 47 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/43696/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COREN-BA. Conselho Regional de Enfermagem da Bahia. **Relatório de Gestão do Exercício 2020**. Salvador, 2021. 47 p. Disponível em: <<http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ba/transparencia/48765/download/PDF>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

DEMARI, Melissa; RANGEL, Carlos Alberto Boechat; GAVA, Daiane. **Conselhos de fiscalização profissional: à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. Curitiba: Juruá, 2020.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FERRARI, Levi Bucalem. **Burocratas e burocracia**. São Paulo: Editora Semente, 2006.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, set. 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. *In*: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Panamá. Anais... Panamá, 28-31 out. 2003.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública**. *In*: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 19., 2014, Quito. Anais... Quito, 11-14 nov. 2014.

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. Talcott Parsons: apontamentos para uma análise institucional. **Caderno de Pesquisas Interdisciplinares em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 10, n. 97, p.181-204, jul./dez. 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Conselhos de fiscalização profissional: Doutrina e Jurisprudência**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

GAETANI, Francisco; PECI, Alketa. **Burocracia ‘à brasileira’**. Valor Econômico, São Paulo, 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/burocracia-a-brasileira.ghtml>>. Acesso em: 29 ago. 2021

GESTORA A. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [28, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.

GESTORA B. Entrevista concedida ao autor para a realização da pesquisa. [30, dez., 2021]. Entrevistador: Gabriel da Silveira Silva Friederick. Entrevista de áudio.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2021a.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2021b.

GODOI, Alexandre Franco; SILVA, Luciano Ferreira; CARDOSO, Onésimo Oliveira. Ensaio teórico sobre a burocracia em Weber, o conflito de agência e a governança corporativa: Uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, v. 7, n. 2, p. 426-447, jul./dez. 2017.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de poderes na Constituição de 1988**. Fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas. 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pós-Graduação em Direito, Uniceub, Brasília, 2019.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **O que é a Governança Corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/destaques/quemsomos_nossa-historia> Acesso em: 16 mai. 2021.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3, n. 40, p.479-499, mai./jun. 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, p. 1-20, set. 2020

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: O papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p.69-89, out. 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 4, n. 49, p.46-82, out. 1998.

MACHADO, Katia. **Força motriz do SUS**. Fiocruz, 2019. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/forca-motriz-do-sus>> Acesso em: 11 dez. 2020.

MARCH, Johan; OLSEN, James G. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan./mar. 2010a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Teoria institucional aplicada à contabilidade: Evolução e perspectivas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.10, p. 96651-96699, out. 2021.

MATTIA; Clenia de; BELLEN, Hans Michael van. A experiência da governança pública na elaboração dos planos estaduais de cultura. **Revista Estudos de Administração e Sociedade**, Niterói, v. 2, n. 1, p. 83-97, jul. 2017.

MELO, Clarissa Pimentel Bandeira de. **Governança pública na gestão de materiais: avaliação da implantação em uma instituição pública**. 2018. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação gerencial na administração pública: um estudo na esfera Municipal no Brasil**. 2000. 325 f. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MENEZES, Monique. Controle externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p.141-160, jan./abr. 2016.

MERTON, Robert King. Estrutura Burocrática e Personalidade. *In*: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOTA; Luis F.; BITTENCOURT, Bernadete. Governação pública em rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 199-219, ago. 2019.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOZZATO, Ana Rios; GRZYBOVSKI, Daniela. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p.731-747, jun. 2011.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública: O desafio do Brasil**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Arnaldo Guilherme de. **A (des)coordenação entre os órgãos de controle da administração pública federal**: estudo de caso sobre a inter-relação entre as ações em prol da governança do TCU e o profip da CGU. 2018. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

OLIVEIRA, Nildete dos Passos; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 2, p. 397-426, abr./jun. 2020.

OLIVIERI, Cecília; NESTLEHNER, Julianne; PAIVA JR, Paulo Cesar de Abreu. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção. **Revista Eletrônica de Administração**, [S.L], v. 17, n. 2, p. 230-247, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/1366/1188>>. Acesso em 28 set.2021.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, Augustinho V; OLIVEIRA, Antônio G. **Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico**. Indaiatuba: Foco, 2021.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREGRINO, Fernando. Questões sobre a burocracia e as sociedades industriais e do conhecimento. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (Org.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: Texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 118-129, set/dez. 2016.

PIRES, Roberto. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAQUEL, Izabela; BELLEN, Hans Michael Van. **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: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi25a7w7bH3AhXUpZUCHaLvCBIQFnoECAIQAAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.anpad.org.br%2Fdiversos%2Fdown_zips%2F63%2F2012_APB1003.pdf&usg=AOvVaw0WBk9__ACke0cRwtzMzFBB>. Acesso em 29 mai. 2021.

REIS, José Teixeira dos; ANZOLIN, Audren Marlei. Fundamento constitucional-político para o controle externo. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 441-455, fev. 2020.

REOLON, Jaques F. **Conselhos de fiscalização: Curso completo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado com inteligência organizacional: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios**. Curitiba: Inter Saberes, 2018.

REZENDE, Flavio. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, fev. 2012.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSSETTO, Carlos R. ROSSETTO, Adriana M. A. Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 7, jan./jun. 2005.

SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. **O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência**. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e fazer. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, jul./dez. 2020. Universidade Federal de Juiz de Fora.

SOUSA, Livia Maria Cruz Gonçalves de; FARIA, Edimur Ferreira de. Governança corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção. **Revista Jurídica Direito & Paz**, São Paulo, n. 37, p. 273-292, jul./dez. 2017

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p.43-61, jul./ago. 1998.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais**. Brasília, 2014a. Disponível em:

<[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwix1-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwix1-DMrbLsAhUiZjUKHehFDs0QFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A253D4239E0153F62AA3F46EA6&usg=AOvVaw2pxhPEHgsWStV_GQFnA-M2)

[DMrbLsAhUiZjUKHehFDs0QFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A253D4239E0153F62AA3F46EA6&usg=AOvVaw2pxhPEHgsWStV_GQFnA-M2](https://portal.tcu.gov.br/flumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F62AA3F46EA6&usg=AOvVaw2pxhPEHgsWStV_GQFnA-M2)>. Acesso em: 1o out. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. Ed. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/flumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>>. Acesso em 28 ago. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entres jurisdicionados ao TCU**. 3. Ed. Brasília: TCU – Secex Administração, 2020. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/flumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>>. Acesso em 30 abr. 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, dez. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

WEBER, Max. **O que é a Burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, 2011.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José. Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. **Research, Society and Development**, [S. L.], v. 9, n. 8, p. e1000986647, ago. 2020. Disponível em:

<<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/6647>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

APÊNDICE A - Roteiro da análise documental

ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

1) UNIDADE DE ANÁLISE: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Documentos analisados: Documento Referencial Básico de Governança versão 2014 (Capítulo 5 – Práticas de Governança); Manual de Orientações para os Conselhos de Fiscalização Profissional; Relatório de auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Exame de gestão dos conselhos de fiscalização profissional.

I – BLOCO TEMÁTICO: GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

- a. Identificar as diretrizes e mecanismos de gestão da estratégia definidos pelo TCU
- b. Identificar os processos e atividades de monitoramento de desempenho estipulados pelo TCU
- c. Identificar quais mecanismos de controle interno são estipulados pelo TCU
- d. Descrever elementos da estrutura organizacional (organograma e atribuições de setores, cargos e funções) propostos pelo TCU para o desenvolvimento da governança pública
- e. Identificar as diretrizes para o exercício da liderança estipuladas pelo TCU

II – BLOCO TEMÁTICO: *ACCOUNTABILITY* (“Conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações”. MATIAS-PEREIRA, 2012).

- a. Identificar diretrizes de transparências estipuladas pelo TCU
- b. Identificar elementos de prestação de contas definidos pelo TCU
- c. Identificar mecanismos de promoção da ética e integridade propostos pelo TCU
- d. Identificar diretrizes para o uso de sistemas e tecnologia da informação estipulados pelo TCU

III – BLOCO TEMÁTICO: RELAÇÕES DE PODER

- a. Identificar diretrizes de divisão das tarefas estipuladas pelo TCU
- b. Identificar diretrizes para a atuação e comportamento organizacional dos funcionários estipuladas pelo TCU
- c. Identificar diretrizes para os mecanismos, instrumentos e fluxos de informações estipuladas pelo TCU para os diversos níveis da burocracia

2) UNIDADE DE ANÁLISE: COREN-BA

Documentos analisados: Relatórios de gestão do Coren-BA nos Exercícios de 2012 a 2020.

I – BLOCO TEMÁTICO: GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

- a. Identificar diretrizes e mecanismos de gestão da estratégia implantados pelo Coren-BA com base nas normas e orientações do TCU

- b. Identificar processos e atividades de monitoramento do desempenho implantados pelo Coren-BA com base nas normas e orientações do TCU
- c. Identificar mecanismos de controle interno implantados pelo Coren-BA com base nas normas e orientações do TCU
- d. Identificar na estrutura do Coren-BA a existência de aderência de elementos da estrutura organizacional propostos pelo TCU para o desenvolvimento da governança pública
- e. Identificar as diretrizes para o exercício da liderança presentes no Coren-BA e relacionadas com as normas e orientações do TCU

II – BLOCO TEMÁTICO: *ACCOUNTABILITY*

- a. Identificar o cumprimento pelo Coren-BA de diretrizes de transparências estipuladas pelo TCU
- b. Identificar a presença de elementos de prestação de contas definidos pelo TCU no processo de prestação de contas do Coren-BA
- c. Identificar mecanismos de promoção da ética implantados pelo Coren-BA com base nas normas e orientações do TCU
- d. Descrever o uso de sistemas e tecnologia da informação nas atividades do Coren-BA com base nas normas e orientações do TCU

III – BLOCO TEMÁTICO: CONTROLE EXTERNO

- a. Identificar reflexos da normatização do TCU sobre os processos de gestão do Coren-BA

IV – BLOCO TEMÁTICO: RELAÇÕES DE PODER

- a. Identificar aderência das diretrizes de divisão das tarefas do Coren-BA às diretrizes estipuladas pelo TCU
- b. Compreender como se dão os mecanismos, instrumentos e fluxos de informações propostos pelo TCU entre os burocratas de alto escalão, médio escalão e de nível de rua no Coren-BA
- c. Identificar como as normativas do TCU são informadas pelos burocratas do alto escalão aos burocratas de médio escalão e de nível de rua

APÊNDICE B - Roteiro da entrevista semiestruturada

ROTEIRO DE ENTREVISTA

I – IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

- a) Idade:
- b) Formação profissional:
- c) Cargo ocupado na organização:
- d) Período de atuação na organização:
- e) Setor em que desempenha(ou) atividades:
- f) Função do setor na organização:

II – BLOCO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

1. O que vem a sua mente quando ouve o termo governança pública?
2. Qual a importância da governança pública para o Coren-BA?
3. O que você pensa sobre a forma com que se desenvolve a gestão da estratégia e o uso do planejamento estratégico no Coren-BA?
 - 3.1. Quais são os resultados gerados?
4. Como você avalia as atividades de monitoramento de desempenho do Coren-BA no período de 2012 a 2020?
5. Como você descreveria o sistema de controles internos do Coren-BA?
 - 5.1. Houve evolução/mudanças no período de 2012 a 2020? Em caso afirmativo, quais?
6. Como você avalia a contribuição da estrutura organizacional do Coren-BA para a promoção da governança?
7. Como você descreveria a forma com que o Coren-BA envolve os seus funcionários na implantação e execução de processos de governança pública?
8. O que você pensa a respeito do nível de capacitação das ocupantes da alta administração que geriram o Coren-BA no período de 2012 a 2020?
9. Como você visualiza o processo e os critérios da escolha de gestores responsáveis por setores (médio escalão) no Coren-BA no período de 2012 a 2020?
 - 9.1. Você identificava nestes gestores as competências necessárias para ocupar os seus respectivos cargos?

III – BLOCO TEMÁTICO 2: *ACCOUNTABILITY*

10. Como você avalia o grau de transparência das ações do Coren-BA para o público externo e para o público interno?
 - 10.1. Houve mudanças no período de 2012 a 2020? Em caso afirmativo, quais?
11. O que você pensa sobre os mecanismos de acesso às informações de prestação de contas do Coren-BA? O acesso à informação pelos usuários externos à organização é facilitado?
12. Qual o tratamento dado pelo Coren-BA acerca da promoção de padrões de comportamento e conduta ética e de integridade dos seus funcionários? Há mecanismos de estímulo à conduta íntegra na organização?
13. Como você avalia a qualidade dos sistemas de informação utilizados pelo Coren-BA para avaliar o desempenho dos processos e dos funcionários? Há integração entre os mesmos?

IV – BLOCO TEMÁTICO 3: CONTROLE EXTERNO

14. Você conhece os documentos administrativos e normativos publicados pelo TCU para melhoria da governança e gestão no Coren-BA?

14.1. Em caso afirmativo, qual importância você atribui aos mesmos para melhoria da governança e gestão no Coren-BA?

15. Como você visualiza a relevância da fiscalização do TCU sobre o Coren-BA?

16. Como você descreveria as mudanças ocorridas no Coren-BA depois de ter passado a ficar submetido à fiscalização do TCU?

16.1. Em caso positivo, poderia citar instrumentos de gestão incorporados em razão desta fiscalização?

17. Como você avalia a contribuição do TCU para a melhoria da governança no Coren-BA no período de 2012 a 2020?

18. Qual a sua avaliação acerca da positividade do impacto da ação do controle externo do TCU sobre as atividades do Coren-BA?

V – BLOCO TEMÁTICO 4: RELAÇÕES DE PODER

19. Como você avalia a clareza da divisão de atribuições entre os setores e funcionários do Coren-BA?

20. Como você avalia o desempenho dos funcionários do Coren-BA com relação às atribuições de seus respectivos cargos e funções?

20.1. Há eficácia nesse desempenho?

21. Como você avalia o nível de comprometimento dos funcionários do Coren-BA com os objetivos da organização?

22. Como você percebe o funcionamento dos mecanismos e fluxo de comunicação no Coren-BA?

23. Como você avalia o grau de envolvimento dos funcionários do Coren-BA no processo de tomada de decisão da organização?

24. Como se dá o processo de tomada de decisão no Coren-BA?

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

25. Alguma recomendação para melhorar a gestão e a governança pública do Coren-BA?

APÊNDICE C - Roteiro de formulário

Prezado(a) participante,

O presente formulário é parte de uma pesquisa acadêmica que objetiva analisar como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), a partir da ação do controle externo do TCU, e o seu entendimento sobre essa ação, no período de 2012 a 2020. Assim, não existe certo ou errado, mas importa o que você pensa.

Ressaltamos que será garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas. Obrigado!

I – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

- a) Cargo ocupado na organização:
 - a. Enfermeiro(a) Fiscal ()
 - b. Auxiliar de Fiscalização ()
 - c. Assistente de Desenvolvimento ()
- b) Região em que se encontra lotado(a):
 - a. Sede ()
 - b. Subseção ()
- c) Período de atuação na organização:
 - a. 0 a 7 anos ()
 - b. 8 a 10 anos ()
 - c. 11 anos ou mais ()
- d) Idade:
 - a. 20 a 30 anos ()
 - b. 31 a 40 anos ()
 - c. 41 a 50 anos ()
 - d. 51 anos ou mais ()

II– BLOCO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

1. Em uma escala de 1 a 5 (sendo 1 para a menor compreensão e 5 para a maior compreensão) avalie qual o seu **grau de compreensão** acerca do significado da palavra governança.
 - a. 1 - Nunca ouvi falar ()
 - b. 2 - Ouvi falar, mas não compreendo ()
 - c. 3 - Compreendo pouco ()
 - d. 4 - Compreendo bem ()
 - e. 5 - Compreendo muito bem ()
2. Avalie de 1 a 5 qual o grau de importância da governança pública para o Coren-BA. (Caso a resposta da questão anterior tenha sido 1 ou 2, assinalar nessa questão a opção 1 - Não posso avaliar)
 - a. 1 - Não posso avaliar ()
 - b. 2 - Nenhuma importância ()

- c. 3 - Pouca importância ()
 - d. 4 - Média importância ()
 - e. 5 - Alta importância ()
3. A gestão da estratégia e o planejamento estratégico têm gerado resultados positivos no Coren-BA.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 4. O Coren-BA monitora o próprio desempenho de forma eficaz (que produz o efeito desejado).
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 5. Os mecanismos de controles internos do Coren-BA evoluíram positivamente no período de 2012 a 2020.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 6. O Coren-BA tem uma estrutura organizacional (organograma e atribuições de setores, cargos e funções) capaz de promover a governança.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 7. O Coren-BA envolve os seus funcionários na implantação e execução de processos de governança.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 8. As ocupantes da alta administração do Coren-BA, no período de 2012 a 2020, possuíam a capacitação necessária para realizar a gestão da organização.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
 9. Houve critério da alta administração para a escolha dos gestores responsáveis por setores do Coren-BA, no período de 2012 a 2020, e estes detinham as competências necessárias para ocupar os respectivos cargos.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()

- c. Indiferente ()
- d. Concordo ()
- e. Concordo totalmente ()

III – BLOCO TEMÁTICO 2: *ACCOUNTABILITY* ("Conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações". MATIAS-PEREIRA, 2012).

- 10. O Coren-BA apresenta transparência em suas ações para o público externo (organizações, entidades, órgãos e sociedade) e interno (funcionários).
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
- 11. A transparência do Coren-BA cresceu no período de 2012 a 2020.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
- 12. O Coren-BA possui mecanismos que facilitam o acesso às informações pertinentes à prestação de contas da organização.
 - a. Não sei
 - b. Discordo totalmente ()
 - c. Discordo ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
- 13. O Coren-BA desenvolve ações que estimulam padrões de comportamento e conduta ética e de integridade no âmbito interno da organização.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
- 14. O Coren-BA possui sistemas de informação integrados que possibilitam a avaliação de desempenho dos processos e dos funcionários.
 - a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()

IV – BLOCO TEMÁTICO 3: CONTROLE EXTERNO

- 15. Avalie de 1 a 5 qual a importância dos documentos administrativos e normativos do TCU para melhoria da governança e gestão no Coren-BA.
 - a. 1 - Não posso avaliar ()
 - b. 2 - Nenhuma importância ()

- c. 3 - Pouca importância ()
 - d. 4 - Média importância ()
 - e. 5 - Alta importância ()
16. Avalie de 1 a 5 como você visualiza a relevância da fiscalização do TCU sobre o Coren-BA.
- a. 1 - Nenhuma relevância ()
 - b. 2 - Pouca relevância ()
 - c. 3 - Neutra relevância ()
 - d. 4 - Média relevância ()
 - e. 5 - Alta relevância ()
17. O Coren-BA passou por mudanças em seu funcionamento, incorporando novos instrumentos de gestão, após ter ficado submetido à fiscalização do TCU a partir de 2013.
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
18. A atuação do TCU contribuiu para a melhoria da governança no Coren-BA no período de 2012 a 2020.
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
19. A ação do controle externo do TCU sobre as atividades do Coren-BA teve impacto positivo para a organização.
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()

V– BLOCO TEMÁTICO 4: RELAÇÕES DE PODER

20. Há uma clara divisão de atribuições entre os setores e funcionários do Coren-BA..
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
21. Com que frequência os funcionários do Coren-BA desempenham as atribuições de seus respectivos cargos de forma eficaz?
- a. Nunca ()
 - b. Raramente ()
 - c. Às vezes ()
 - d. Muitas vezes ()
 - e. Sempre ()
22. Os funcionários do Coren-BA são comprometidos com os objetivos da organização.

- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
23. Os mecanismos e o fluxo de comunicação interna do Coren-BA são bem definidos e funcionam de forma eficaz.
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()
24. Os funcionários do Coren-BA são envolvidos nos processos de tomada de decisão da organização.
- a. Discordo totalmente ()
 - b. Discordo ()
 - c. Indiferente ()
 - d. Concordo ()
 - e. Concordo totalmente ()

APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

- TCLE PARA ENTREVISTAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa **Governança Pública: A ação do Tribunal de Contas da União e a percepção dos burocratas em um conselho de fiscalização profissional**. O projeto é de responsabilidade do pesquisador Gabriel da Silveira Silva Friederick, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes, sendo desenvolvido no âmbito do Programa de Mestrado Acadêmico do Núcleo de Pós Graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia.

O projeto tem como principal objetivo analisar como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), a partir da ação do controle externo do TCU, e qual o seu entendimento sobre essa ação, no período de 2012 a 2020. O(A) Sr.(a) está sendo convidado por que a sua atuação enquanto gestor do Coren-BA o(a) levou a desempenhar papéis e funções que sofreram afetações pela atuação do TCU em promover a governança pública no âmbito dessa organização, sendo importante obter o seu relato e opinião sobre essa atuação e o seu impacto sobre suas atividades de forma a contribuir com a melhor elucidação de fatos e análise a que se propõe fazer esta pesquisa.

O(A) Sr.(a). tem a plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma, bastando para tanto fazer contato com o pesquisador responsável pelo projeto.

Caso aceite participar, sua participação consiste em responder a um conjunto de perguntas constantes num roteiro de entrevista, a ser aplicado uma única vez, onde sua opinião sobre o tema será o principal objetivo de alcance da atividade, não havendo nenhum tipo de resposta certa ou errada a ser emitida. Para que isso seja feito, será necessário que o(a) Sr.(a) conceda autorização ao pesquisador para que este possa efetuar registro de imagem e/ou som da entrevista, o que poderá ser feito através da gravação de um encontro presencial ou gravação de uma diálogo em plataforma virtual. A gravação ficará sob a posse do pesquisador durante o período de até 5 (cinco) anos e poderá ser compartilhada com o(a) Sr.(a) caso assim deseje. Além da gravação, poderá também o(a) Sr.(a) ter acesso ao arquivo que conterà a transcrição do conteúdo da entrevista, bastando para tanto requerê-lo ao pesquisador.

Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa são considerados como riscos para o(a) Sr.(a) possíveis desconfortos em responder as perguntas visualizando-as como uma análise de seu desempenho pessoal na organização. Caso isso aconteça, o Sr.(a) poderá pausar o preenchimento, não responder à questão ou desistir da participação, sem qualquer penalidade.

Também são esperados benefícios com esta pesquisa como conhecer de forma mais aprofundada possíveis efeitos positivos da governança sobre a organização pesquisada durante o período sobre avaliação.

Se julgar necessário, o(a) Sr.(a) dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, consultando, se necessário, seus familiares ou outras pessoas que possam ajudá-los na tomada de decisão livre e esclarecida, devendo a sua participação nesse estudo se dar de forma voluntária.

O(A) Sr.(a) não terá qualquer tipo de despesa para participar da pesquisa e não receberá remuneração por sua participação.

Fica garantido ao(à) Sr.(a) a manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e de seus dados durante todas as fases da pesquisa e posteriormente na divulgação científica. O(A) Sr.(a). pode entrar em contato com o pesquisador responsável a qualquer tempo para informação adicional por meio do e-mail gfriederick@gmail.com e do telefone (71) 98683-5886.

Autorização:

Salvador, ____/____/_____

Participante

Pesquisador

- TCLE PARA FORMULÁRIOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa **Governança Pública: A ação do Tribunal de Contas da União e a percepção dos burocratas em um conselho de fiscalização profissional**. O projeto é de responsabilidade do pesquisador Gabriel da Silveira Silva Friederick, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes, sendo desenvolvido no âmbito do Programa de Mestrado Acadêmico do Núcleo de Pós Graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia.

O projeto tem como principal objetivo analisar como a governança pública se desenvolveu no Conselho Regional de Enfermagem da Bahia (Coren-BA), a partir da ação do controle externo do TCU, e qual o seu entendimento sobre essa ação, no período de 2012 a 2020. O(A) Sr.(a) está sendo convidado por que a sua atuação como integrante da força de trabalho que compõe a atividade finalística do Coren-BA o(a) levou a desempenhar papéis e funções influenciadas pela atuação do TCU em promover a governança pública, no âmbito dessa organização, sendo importante obter a sua opinião sobre essa atuação e o seu impacto sobre suas atividades de forma a contribuir com a melhor compreensão e análises as quais se propõe esta pesquisa.

O(A) Sr.(a). tem a plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma, bastando para tanto fazer contato com o pesquisador responsável pelo projeto.

Caso aceite participar, sua participação consiste em responder a um conjunto de perguntas constantes em um formulário, a ser aplicado uma única vez, no qual a sua opinião sobre o tema será o principal objetivo de alcance da atividade, não havendo nenhum tipo de resposta certa ou errada a ser emitida. Para que isso seja feito, será necessário que o(a) Sr.(a) responda ao formulário, que é de múltipla escolha, assinalando as opções que entender como devidas em todas as questões.

Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa são considerados como riscos para o(a) Sr.(a) possíveis desconfortos em responder as perguntas, visualizando-as como uma análise de seu desempenho pessoal na organização. Caso isso aconteça, o Sr.(a) poderá pausar o preenchimento ou desistir da participação, sem qualquer penalidade.

Também são esperados benefícios com esta pesquisa como conhecer de forma mais aprofundada possíveis efeitos positivos da governança e o trabalho desenvolvido pelos funcionários da organização pesquisada durante o período analisado.

Se julgar necessário, o(a) Sr.(a) dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, consultando, se necessário, seus familiares ou outras pessoas que possam ajudá-los na tomada de decisão livre e esclarecida, devendo a sua participação nesse estudo se dar de forma voluntária.

O(A) Sr.(a) não terá qualquer tipo de despesa para participar da pesquisa e não receberá remuneração por sua participação.

Fica garantido ao(à) Sr.(a) a manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e de seus dados durante todas as fases da pesquisa e posteriormente na divulgação científica dos resultados.

O(A) Sr.(a). pode entrar em contato com o pesquisador responsável a qualquer tempo para informação adicional por meio do e-mail: gfriederick@gmail.com e do telefone (71) 98683-5886.

Autorização:

Salvador, ____/____/_____

Participante

Pesquisador