

# Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa

*What (Who) is public governance for? An analysis based on the implementation of the governance policy at Funasa*

*¿Para qué(quién) es la gobernanza pública? Un análisis a partir de la implementación de la política de gobernanza en Funasa*

**Daniel Aguiar Espínola**

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.513>

## I. Introdução

Esta resenha refere-se à dissertação de mestrado intitulada “Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa”, de Daniel Aguiar Espínola. A pesquisa, publicada em 2021, teve orientação do professor doutor Fernando de Barros Filgueiras, do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A pesquisa teve como objetivo analisar o desenho e a dinâmica da política de governança pública no Brasil, questionando seus propósitos e possíveis efeitos na gestão das políticas públicas e no cotidiano dos servidores. Para tanto, o autor pesquisou a implementação da política de governança pública na Fundação Nacional de Saúde - Funasa, no período de 2017 a 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) e dos documentos orientadores produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e do Comitê Interministerial de Governança (CIG), buscando compreender aspectos de seu plano, seu ambiente organizacional e seus atores e o papel dos órgãos de controle no processo.

A dissertação organiza-se em seis capítulos, atendo-se o primeiro a apresentar o tema da governança pública e como ele tem sido objeto de disputa,

não somente em termos teóricos ou conceituais, mas também em relação aos seus arranjos e instrumentos e às distintas correlações de atores, interesses e forças no curso de sua implementação. O autor também evidencia o papel dos órgãos de controle na definição do termo, através de diretrizes específicas e na apresentação do “problema” da governança aos órgãos públicos, delineando seus limites e conteúdos, assim como possíveis soluções, arranjos e instrumentos. Tal protagonismo evidenciou-se com a publicação do Decreto nº 9.203/2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – e os instrumentos adotados pela política.

O segundo capítulo discorre acerca do tema da implementação de políticas públicas e as diretrizes do TCU e do CIG, refletidas sobretudo no Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2020a) e no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018).

No terceiro capítulo é exposta a metodologia de pesquisa, uma pesquisa de natureza qualitativa, fundamentando-se em análise documental acerca dos instrumentos de governança implementados pela Funasa, assim como em entrevistas realizadas com servidores da Funasa e do TCU.

O quarto capítulo aborda a implementação da política de governança pública na Funasa, além de detalhar a autarquia, seu histórico, importância es-

tratégica na política de saneamento básico, suas particularidades administrativas e os problemas de governança e de integridade que apresenta. Além dessas características peculiares, o autor também justifica a escolha da Funasa pelo fato de ter sido utilizada como “piloto” para um conjunto de auditorias e capacitações pelo TCU por diversos anos, com o foco no fortalecimento de sua governança. A seção se divide em análises quanto ao plano da política internalizado na Funasa e seus principais instrumentos, sobre seu aparato administrativo, e quanto aos atores envolvidos com sua implementação.

As discussões acerca do material coletado, assim como análises sobre o plano, o ambiente e os atores envolvidos com a implementação da política de governança na Funasa estão apresentadas no quinto capítulo. Por fim, as conclusões da pesquisa constam no sexto capítulo, resumindo os principais achados, suas limitações e recomendações para agendas de pesquisas futuras.

## II. Governança e implementação de políticas públicas - Capítulos 1 e 2

O conceito de governança é apresentado no capítulo 1 da pesquisa sob diversas perspectivas, demonstrando assumir diferentes modos de aplicação em função das compreensões acerca dos objetivos dos órgãos públicos e de suas funções dentro da estrutura governamental, também comportando visões distintas acerca do papel do Estado, do mercado e da sociedade. Nesse sentido aponta-se o entendimento de Baptista (2017) de que a governança pública não é e não será um modelo neutro de gestão. Segundo o autor, ela é construída socialmente, sob um contexto das intenções e propósitos da realidade em que se insere e exerce influência. Tais significados e implicações do conceito de governança, desse modo, seriam frequentemente objetos de disputa (LEVI-FAUR, 2012; CAVALCANTE; PIRES, 2018).

O capítulo 1 apresenta também, de forma resumida, a trajetória da governança pública no Brasil, ocorrida em maior intensidade nas últimas décadas, concretizando distintas representações, crenças e interesses, e criando uma tradução específica do termo em nosso país, relacionando-se principalmente com uma perspectiva prescritivo-formal, buscando a estruturação de diretrizes para a melhor e mais eficaz atuação administrativa (PESSOA, 2019; CAVAL-

CANTE; PIRES, 2018). Destaca-se, ademais, nos movimentos recentes para promoção da governança, o entendimento de que os órgãos de controle conquistaram um protagonismo no estabelecimento dos padrões de governança pública no país, em um rumo distinto do ocorrido em outras nações (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

Ao fim da primeira seção, apresenta-se o entendimento de que os instrumentos de políticas públicas não são neutros, ao contrário, possuem representações e significados que carregam consigo teorias e preconceções sobre os atores cujas relações buscam organizar (PIRES, 2016). Nesse sentido, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que a escolha dos instrumentos é um tema eminentemente político, pois estrutura o seu processo e os resultados, oferecendo aos atores a vantagem de determinar como as políticas públicas serão implementadas.

O capítulo 2 apresenta o tema da implementação de políticas públicas e suas vertentes predominantes. A mais tradicional, que estuda o processo de formulação da política, suas variações e lacunas na execução, centrada nas normas que estruturam a política, a especificação de seus objetivos e o controle de seus agentes – conhecida como análise *top down*. Também é apresentada a vertente que enfatiza os elementos dos contextos nos quais a política é implementada, focando nos espaços locais e na discricionariedade dos burocratas implementadores - ou análise *bottom up*.

O autor traz à luz o modelo analítico exposto por Lima e D’Ascenzi (2013, p. 105), os quais ressaltam a importância de se conceber uma visão mais atual e fluida das ações de implementação, no sentido que ela seria influenciada não somente pelos seus normativos e esforços superiores em prol do cumprimento do plano, mas também pelas condições materiais na ocasião de sua implementação e as diversas concepções de mundo dos atores responsáveis por sua execução.

Acerca especificamente da implementação da política de governança pública no Brasil, o capítulo 2 ainda destaca algumas das premissas e diretrizes que indicam os objetivos principais, as características e o conteúdo da política, os atores envolvidos e seu papel e quais os produtos esperados sob a ótica do TCU e do CIG. Tais características estariam dispostas no Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas do TCU (BRASIL, 2020a) e no Guia

da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), documentos que, em linhas gerais, indicam o conteúdo mínimo (ou o “plano”) da política de governança pública no Brasil.

Entretanto, o autor ressalta que, para uma compreensão mais aprofundada acerca da implementação da política de governança, não basta olharmos somente para as ideias dispostas em modelos e referenciais teóricos. Esses documentos seriam elementos iniciais de análise do “plano” para a implementação da governança pública, a serem posteriormente internalizados e adaptados às circunstâncias locais em cada organização e se relacionam com os contextos institucionais e respectivos corpos funcionais.

### III. Metodologia e pesquisa realizada - Capítulos 3 e 4

O desenho da pesquisa, detalhado no Capítulo 3, dialoga com o método qualitativo, tendo se proposto a analisar a implementação da política de governança pública na Funasa, no período de 2017 a meados de 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e CIG (BRASIL, 2018a, 2020a) e o papel dos órgãos de controle no processo, buscando compreender aspectos de seu plano, seu ambiente organizacional e seus atores, conforme o modelo analítico apresentado por Lima e D’Ascenzi (2013).

A seleção da Funasa como objeto de estudo pelo autor ocorreu em função de sua importância estratégica para a política nacional de saneamento básico, aliada a históricos problemas relacionados à governança e integridade. Tais características contribuíram para a autarquia ser escolhida como alvo de uma “experiência piloto” pelo TCU a partir de 2017, tendo sido desenvolvido um conjunto de ações do TCU e parceiros junto à alta administração e demais servidores com a finalidade de implementação de instrumentos e práticas de governança.

A análise documental da pesquisa buscou uma amostra dos normativos e documentos internos mais representativos, produzidos pela Funasa entre os anos de 2017 e meados de 2021, com a finalidade

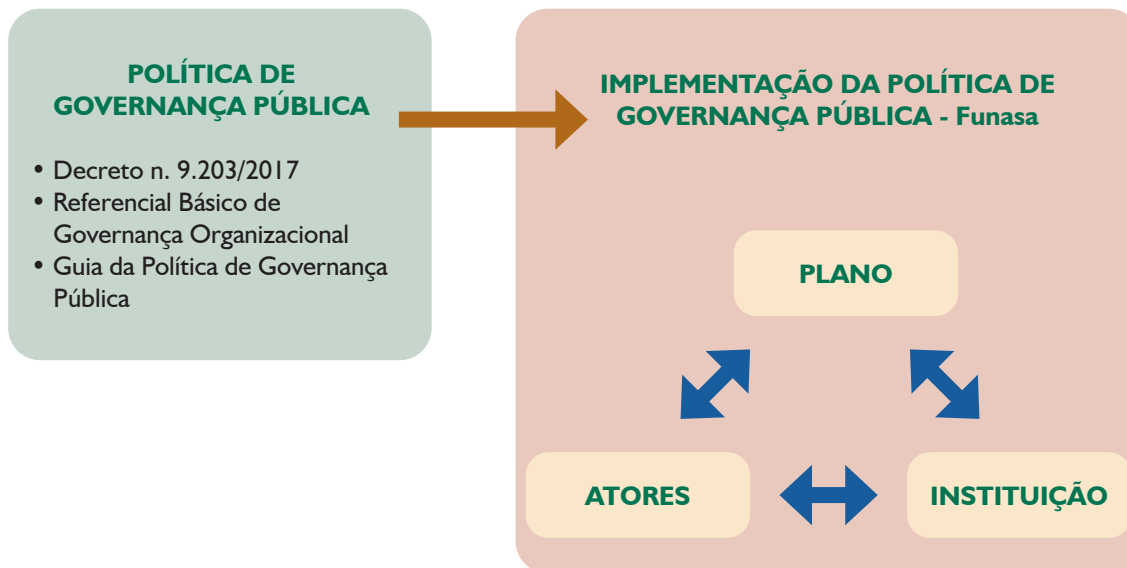
de organizar seus instrumentos de governança e atividades correlatas, tais como relatórios de gestão, formalização de políticas internas, criação de colegiados e instâncias de controle interno etc.

Além da análise documental, foram realizadas 17 entrevistas semiestruturadas – 16 com servidores e ex-servidores da Funasa e 1 com servidor do Tribunal de Contas da União. Os entrevistados foram divididos em 3 grupos para destacar possíveis distintas características e percepções em relação ao processo de implementação da política de governança dentro da organização. No Grupo A foram entrevistados agentes diretamente responsáveis pela implementação e/ou acompanhamento externo da política de governança na Funasa – membros da Presidência da Funasa, CGRC (Comitê de Governança, Riscos e Controles), SubCGRC (Subcomitê de Governança, Riscos e Controle) e TCU. O Grupo B foi composto por agentes que acompanharam as reuniões do CGRC e servidores das áreas de Auditoria Interna, Ouvidoria, Procuradoria Federal Especializada, Comissão de Ética e Unidade de Gestão da Integridade; por sua vez, o Grupo C reuniu agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas da Funasa – Presidência e Suests, que tiveram contato com alguns dos instrumentos de governança implementados.

A partir das respostas apresentadas nas entrevistas foram construídas categorias para subsidiar as análises, tomando como base elementos do ambiente político-administrativo da instituição (quantidade de servidores, qualificação técnica dos servidores, rotinas operacionais e administrativas, interferências políticas, questões orçamentárias, mudanças na alta gestão e participação das Suests), assim como percepções dos seus atores (diferenças na cultura organizacional, percepções sobre o tema da governança, engajamento com o tema e motivação dos servidores).

No Capítulo 4 encontra-se a identificação, no contexto local da Funasa, de subsídios para a análise da implementação da política de governança pública, utilizando-se dos elementos apontados por Lima e D’Ascenzi (2013): o seu plano, o ambiente organizacional (instituição) em que o plano é executado e os atores responsáveis por sua execução, conforme o esquema ilustrado na Figura 1, a seguir.

FIGURA 1 – ESQUEMA REPRESENTATIVO DA PESQUISA



Fonte: Espínola (2021), p. 47.

#### IV. Discussão dos resultados e conclusões - Capítulos 5 e 6

Na discussão dos resultados, exposta no Capítulo 5, o autor apresenta que o conjunto de instrumentos que caracteriza o plano da Funasa para a implementação da política de governança encontra um ambiente complexo para sua implementação no cotidiano da autarquia frente à pronunciadas dificuldades estruturais e interferências políticas diversas.

A pesquisa demonstra através da análise documental e entrevistas realizadas que a implementação dos instrumentos da política de governança na Funasa parece se concentrar mais fortemente em elementos meramente formais, resultando em uma baixa incorporação por parte de seus servidores, principalmente alguns dos agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas do órgão (entrevistados do Grupo C), que também manifestaram nas entrevistas realizadas um alheamento às ações implementadas e, em parte, uma visão negativa em relação aos respectivos instrumentos.

Também foi observado que as áreas da Funasa que mais lidam com temas como planejamento e gestão estratégica, gestão de riscos, auditoria interna e ouvidoria foram as que mais apontaram benefícios para suas atividades com ações resultantes da implementação dos instrumentos de governança. Servidores das demais áreas, em sua maior parte, observaram benefícios residuais ou até manifestaram descrédito quanto ao tema.

Em relação ao plano da política de governança pública implementado pela Funasa, foi destacada uma forte conotação prescritiva de padrões, com esforços centrados na criação do CGRC e SubGRC, na organização de um Planejamento Estratégico, na estruturação de áreas de auditoria interna, ouvidoria e corregedoria, e na criação de políticas de gestão de riscos e de integridade. Dessa forma, considera-se que a implementação da política no órgão, na sua maior parte, expressa uma visão eminentemente *top-down*.

O contexto da implementação da política de governança na Funasa seria desse modo caracterizado por um ambiente institucional desfavorável em termos de estabilidade da alta gestão e com frágeis controles internos, objetos de constante atenção

pelos órgãos de controle. No caso analisado, verificou-se que o “plano” implementado, mesmo com todos os recursos e esforços despendidos, não parece ter sido suficiente para alterar, ainda, e de maneira substancial, a realidade da Funasa. Entretanto a pesquisa aponta que alguns dos problemas atualmente enfrentados pela entidade são oriundos de questões advindas desde sua criação, como a diversidade de culturas organizacionais de seu quadro funcional, ou que independem da alta gestão do órgão, como a necessidade de recomposição do seu quadro funcional ou a profusão de emendas parlamentares a ele destinada.

Destaca-se ainda uma atuação da CGU de certo modo distante em relação ao tema da governança dentro da Funasa. Ainda que o trabalho “piloto” do TCU fosse de responsabilidade daquela Corte, ao menos quanto ao acompanhamento do CGRC e de outras ações junto à alta direção da instituição, a CGU, aparentemente, não buscou fomentar junto à organização trabalhos mais robustos em temas nos quais teria maior competência técnica para auxiliar, tais como a implementação da Gestão de Riscos e o Plano de Integridade da entidade.

Dentre as considerações sobre a pesquisa realizada, o autor conclui que para algumas organizações o “remédio” da governança, como delineada pela política de governança pública, pode ser muito eficaz, mas possivelmente naquelas com maiores capacidades previamente dispostas ou com um corpo técnico altamente qualificado e motivado. Por outro lado, em outras com gargalos e barreiras estruturais mais pronunciados, como no caso estudado, as dificuldades para internalizar determinados instrumentos seriam mais relevantes, com efeito positivo residual.

## Referências

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.203/2017 de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020a.

Em um cenário ideal, conclui, a Funasa, com apoio do TCU, poderia ter sido instada a buscar um modelo de governança mais adequado às suas potencialidades e limitações. Todavia, os instrumentos fomentados pelo Tribunal, além de distantes de um formato possivelmente mais adequado às necessidades de um órgão como a Funasa, também foi internalizado e apropriado pelos seus atores de modo distinto do idealmente planejado pelo órgão de controle externo.

## V. Considerações finais

A pesquisa apresenta resultados relevantes no sentido de demonstrar, frente à realidade estudada, que os esforços para implementação da política de governança pública em ambientes com baixa capacidade institucional, tal como na Funasa, podem resultar em efeitos insignificantes, ou sem a devida sustentabilidade, anulando potenciais benefícios dos instrumentos. Entretanto, ressalta que os instrumentos de governança orientados pelos órgãos de controle são oportunos na medida em que abarcam elementos essenciais para a gestão, mas poderiam ter mais efetividade e viabilidade se fossem propostos em maior cooperação com as instituições, ponderando as peculiaridades, dificuldades e alternativas.

Discorrendo sobre um tema relevante e atual, a pesquisa reforça que é imprescindível uma análise mais acurada e crítica acerca da implementação da política de governança na administração pública, sob que conceitos se fundamenta, qual a efetividade dos seus instrumentos e quais impactos que vem causando nas organizações e na prestação de serviços públicos no Brasil.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, v. 1, p. 19-15, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34491&Itemid=6](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34491&Itemid=6). Acesso em: 18 set. 2021.

ESPÍNOLA, D. Para que(m) serve a governança pública? Uma análise da implementação da política de governança na Funasa. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6780>. Acesso em: 07 abr. 2022.

LEVI-FAUR, D. From big government to big governance? In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1-17. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-1?print=pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63Wj-FbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate de governança pública. *Boletim de Análise Político-institucional* (BAPI), Brasília, DF, v. 19, p. 91-100, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>. Acesso em: 03 ago. 2020.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPjkFSRj9mrVxCt/?lang=pt>. Acesso em: 3 set. 2021.

PESSOA, L. A. H. P. *Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PIRES, R. R. C. *Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, 26).



**Daniel Aguiar Espinola**

<https://orcid.org/0000-0002-2400-3164>

Controladoria-Geral da União (CGU)

[danieladv@hotmail.com](mailto:danieladv@hotmail.com)

Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU). Atualmente trabalha na Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, nas áreas de cooperação federativa, controle social e governo aberto para entes subnacionais. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)



CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO



**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública