

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO PÚBLICA**

ANA LORENA LOBO OLIVEIRA

**BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE
DO MODELO DE GESTÃO DA EBSERH À LUZ DO MODELO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**UBERLÂNDIA
2020**

ANA LORENA LOBO OLIVEIRA

**BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE
DO MODELO DE GESTÃO DA EBSEH À LUZ DO MODELO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios – FAGEN da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

Orientador (a): Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros

**UBERLÂNDIA
2020**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

O48 2020	<p>Oliveira, Ana Lorena Lobo, 1987- Boas práticas na administração pública: [recurso eletrônico] : uma análise do modelo de gestão da EBSEH à luz do modelo de governança pública / Ana Lorena Lobo Oliveira. - 2020.</p> <p>Orientadora: Cíntia Rodrigues de Oliveira Medeiros. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Gestão Organizacional. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.420 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Administração. I. Medeiros, Cíntia Rodrigues de Oliveira, 1963-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Gestão Organizacional. III. Título.</p> <p>CDU: 658</p>
-------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 5M, Sala 109 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4525 - www.fagen.ufu.br - ppgo@ufu.br

**ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

Programa de Pós-Graduação em:	Gestão Organizacional				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Profissional, 52, PPGGO				
Data:	vinte e nove de abril de dois mil e vinte	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:30
Matrícula do Discente:	11822GOM004				
Nome do Discente:	Ana Lorena Lobo Oliveira				
Título do Trabalho:	Boas práticas na Administração Pública: uma análise do modelo de gestão da EBSERH à luz do modelo de governança pública				
Área de concentração:	Gestão Organizacional				
Linha de pesquisa:	Gestão Pública				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	-				

Reuniu-se por meio de webconferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, assim composta: Professores Doutores: Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros (UFU), orientadora da candidata; André Francisco de Alcântara Fagundes (UFU); José Eduardo Ferreira Lopes (UFU); e Marcus Vinicius Soares Siqueira (UNB).

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dra. Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de **Mestre**.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do

Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/04/2020, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Francisco Alcântara Fagundes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/04/2020, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Ferreira Lopes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/04/2020, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius Soares Siqueira, Usuário Externo**, em 30/04/2020, às 21:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2016008** e o código CRC **3739E669**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por nunca me desamparar tornando esse sonho possível, me fazendo capaz, sendo força e refúgio naqueles momentos em que acreditei que não iria conseguir. Aos meus pais e ao meu irmão, a minha gratidão por me conduzirem por um caminho de fé, amor, bondade e perseverança, são esses valores que me fazem lutar por tudo aquilo que acredito: um mundo mais justo e menos desigual, a gestão pública me aproxima disso. Agradeço também ao meu companheiro de vida, Lauro, que me ensina a todo momento o que é acreditar em sonhos e não medir esforços para torná-los reais. Aos meus amigos, independente do momento da minha vida que os conheci, vocês são excepcionais, representam a leveza e o humor necessários a um dia a dia que por vezes é tão pesado. À minha professora orientadora fica meu agradecimento por se desafiar neste projeto conduzindo-o de maneira brilhante. Agradeço ainda ao Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia que além de ser foco deste estudo, me ensina todos os dias ser uma servidora pública que pode fazer a diferença desempenhando minha função de servir ao público mesmo com todos os desafios diários, mas que em nenhum momento me impedem de atuar de maneira íntegra. A todos vocês, deixo meu agradecimento por serem meu ponto de equilíbrio e minha razão de ser.

“A melhor maneira de dar início a alguma coisa é
deixar de falar e começar a fazer”

Walt Disney

RESUMO

A gestão pública brasileira acompanha as mudanças provocadas pelos movimentos de modernização percebidos no mundo todo. O contexto imprime um modelo de administração pública pautada na eficiência dos serviços, com a possibilidade de adoção de boas práticas de governança pública. Como resultado da modernização de práticas encontra-se a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública criada para administrar os hospitais universitários federais. Nesse cenário, esta dissertação se propôs a avaliar, à luz do movimento da governança pública, o atual modelo de gestão adotado pela EBSERH. O estudo configurou-se como pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso com a proposição de um framework para a governança pública como produto tecnológico. Utilizou-se como fonte de dados a pesquisa documental com o uso de documentos produzidos pela EBSERH, artigos acadêmicos e reportagens sobre a instituição. A técnica de análise adotada foi a análise de conteúdo. A pesquisa se justificou com base na premissa de que a governança pública e seus princípios de transparência, integridade, responsabilização, *accountability* e equidade constituem-se como uma alternativa para melhorar o desempenho das instituições mediante uma sociedade que exige melhor atuação dos gestores públicos. Como resultados concluiu-se que, através dos documentos produzidos pela empresa, a EBSERH enfatiza o princípio de integridade em detrimento dos outros princípios comprometendo todo o processo de governança pública demonstrado pela geração de valor à sociedade, que se mostra prejudicado na medida em que artigos e reportagens apresentam questionamentos acerca da prestação de serviços, como a utilização dos recursos e falta de leitos.

Palavras-chave: Governança pública. Boas práticas de Governança. Hospital Universitário Federal. EBSERH. *Framework*.

ABSTRACT

The Brazilian public management follows the changes brought about by the modernization movements perceived worldwide. The context prints a public administration model based on service efficiency, with the possibility of adopting good public governance practices. As a result of the modernization of practices is the Brazilian Hospital Services Company (EBSERH), a public company created to manage federal university hospitals. In this scenario, this dissertation proposed to evaluate, in the light of the public governance movement, the current management model adopted by EBSERH. The study was configured as a qualitative research, with the proposal of a public governance structure as a technological product. For the study in question, through documentary research, the documents produced by EBSERH, academic articles and reports about the institution were used as a data source. The analysis technique adopted was content analysis. The research was justified based on the premise that public governance and its principles of transparency, integrity, responsibility, accountability and equity are an alternative to improve the performance of institutions through a society that requires better performance from public managers. As results it was concluded that, through the documents produced by the company, the EBSERH emphasizes the principle of integrity to the detriment of others, compromising the entire public governance process demonstrated by the generation of value for society, which is hampered by the questioning of articles and reports about the provision of services, such as the use of the resources and lack of beds.

Keywords: Public governance. Good governance practices. Federal University Hospital. EBSERH. Framework.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Governança e gestão em instituições públicas

FIGURA 2 – Cadeia de governança pública

FIGURA 3 – Protocolo de pesquisa para o Estudo de Caso

FIGURA 4 – Dendograma CHD da categoria “institucionais”

FIGURA 5 – Dendograma CHD da categoria “acadêmicos”

FIGURA 6 – Dendograma CHD da categoria “mídia”

FIGURA 7 – AFC para as classes categoria “institucionais”

FIGURA 8 – AFC para as formas ativas da categoria “institucionais”

FIGURA 9 – AFC para as classes da categoria “acadêmicos”

FIGURA 10 – AFC para as formas ativas da categoria “acadêmicos”

FIGURA 11 – AFC para as classes da categoria “mídia”

FIGURA 12 – AFC para as formas ativas da categoria “mídia”

FIGURA 13 – Análise de Similitude da categoria “institucionais”

FIGURA 14 – Análise de Similitude da categoria “acadêmicos”

FIGURA 15 – Análise de Similitude da categoria “mídia”

FIGURA 16 – Nuvem de palavras da categoria “institucionais”

FIGURA 17 – Nuvem de palavras da categoria “acadêmicos”

FIGURA 18 – Nuvem de palavras da categoria “mídia”

FIGURA 19 – *Framework* para a análise da governança pública

FIGURA 20 – Comparação entre nuvens de palavras de artigos e reportagens

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Governança pública na visão de entidades nacionais e internacionais

QUADRO 2 – Princípios da governança pública segundo o IFAC

QUADRO 3 – Mecanismos de governança pública para o TCU

QUADRO 4 – Elementos do *framework* de governança pública

QUADRO 5 – Resumo dos elementos do *framework* nos documentos analisados

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC - Análise Fatorial de Correspondência

CGU - Controladoria Geral da União

CHD - Classificação Hierárquica Descendente

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

HUF – Hospital Universitário Federal

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRAMUTEQ - *Interface de R pour analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaire*

OAPS – Observatório de Análise de Políticas em Saúde

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UNDP - United Nations Development Programme

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização	13
1.2 Problema de Pesquisa	20
1.3 Objetivos.....	20
1.3.1 Objetivo Geral	20
1.3.2 Objetivos Específicos	20
1.3 Justificativa.....	21
1.5 Estrutura da Dissertação	23
2 A AGENDA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A GOVERNANÇA PÚBLICA	24
2.1 Gestão pública no Brasil: do patrimonialismo ao governo empreendedor.....	24
2.2 O movimento da Governança Pública: conceitos e princípios.....	34
2.3 Mecanismos e práticas de Governança Pública.....	48
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
3.1 Abordagem	56
3.2 Tipo de Pesquisa.....	57
3.3 Coleta de Dados.....	57
3.4 Técnica de Análise de Dados.....	65
3.5 Considerações Éticas	66
4 RESULTADOS	67
4.1 Classificação Hierárquica Descendente - CHD.....	67
4.2 Especificidades e AFC	69
4.3 Análise de Similitude	75
4.4 Nuvem de Palavras	79
5 DISCUSSÃO	82
5.1 <i>Framework</i> de governança pública	82
5.2 Discussão dos Resultados.....	85
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil tem se orientado para a busca de melhores práticas que proporcionem o abandono do *modus operandi* patrimonialista, a fim de atingir um moderno padrão de gestão pública. Isso é um reflexo de movimentos percebidos em outros países, como o *New Public Management*, que objetiva tornar a administração pública mais capaz de oferecer aos cidadãos serviços em maior quantidade e com mais qualidade com os recursos disponíveis (BRESSER-PEREIRA, 1997).

As mudanças já implementadas na administração pública brasileira colocam em ação um modelo de Estado voltado para a gestão na qual os gestores públicos têm mais autonomia e responsabilidade na tomada de decisão. A transformação tem como foco o fornecimento de serviço de qualidade a uma sociedade cada vez mais exigente (BOGONI et al., 2010). Nesse sentido, um dos caminhos possíveis é a adoção de boas práticas de governança pública, com seus princípios de transparência, integridade e prestação de contas na administração em organizações públicas.

Esta dissertação de mestrado pretende promover uma discussão acerca do modelo de gestão adotado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) à luz do movimento da governança pública, apresentando, inicialmente, o contexto da pesquisa realizada, seus objetivos gerais e específicos, assim como elementos teóricos necessários ao embasamento das discussões.

1.1 Contextualização

O mundo contemporâneo tem sido espaço para transformações que, à medida que ocorrem, desencadeiam uma série de incertezas que atingem os mais diversos organismos, seja o ser humano na sua individualidade, sejam outros organismos também complexos. O movimento da globalização, que traz consigo inovação tecnológica e cultural, consegue impactar todos os campos possíveis das relações humanas e, especificamente no campo das organizações, as mudanças atingem tanto instituições públicas quanto privadas. Trata-se de um cenário de incertezas, mas, também, de oportunidades para impulsionar avanços requeridos.

Adotando o eixo das instituições públicas, o campo da administração atuante nesta fração das organizações tem como principais desafios promover a inclusão de grupos de minorias, reduzir a desigualdade, promover crescimento econômico de forma sustentável, melhorando as condições socioambientais (MATIAS-PEREIRA, 2012). O alcance de tais fins exige que os

meios utilizados pelo Estado, detentor da função de administrar a coisa pública, sejam apropriados de modo que o processo, do início ao fim, vincule os interesses do Estado aos da sociedade. Em caso de não concretização de tal afinidade, torna-se passível de se considerar a possibilidade de instauração de crise na gestão pública.

Crise, contingenciamento e teto de gastos são palavras representativas de um contexto que o Estado brasileiro vivencia na última década. Experiências de outros países auxiliam na percepção de que eventos críticos, como uma crise financeira, impactam diretamente na saúde pública. A crise econômica provoca desemprego, empobrecimento da população, aumento dos casos de doenças crônicas e perda de qualidade de vida, e, nessa situação, a população busca auxílio nos serviços de saúde (OBSERVATÓRIO DE ANÁLISE POLÍTICA EM SAÚDE, OAPS, 2016).

No campo da assistência à saúde, configuram-se como referência em atendimento os hospitais universitários federais (HUF). Os HUF's apresentam-se como importantes centros de formação de recursos humanos e desenvolvimento de tecnologia na área da saúde, servindo de apoio a atividades de ensino, pesquisa e extensão de instituições federais de ensino superior às quais são vinculados. Em números, a rede de HUF's é formada por 50 hospitais vinculados a 35 universidades federais (EBSERH, 2019a).

Oliveira e Schilling (2011) trazem à tona a importância da gestão estratégica em HUF's por suas estruturas complexas, dada a diversidade de elementos que os compõe. Nesse sentido, a boa gestão se mostra como solução viável quando se busca efetividade de processos, aprimoramento de práticas para acompanhar as mudanças tecnológicas e redução de impactos em momentos de crise (OLIVEIRA; SCHILLING, 2011).

A contenção de gastos em saúde, na prática, representa redução do quadro de profissionais, fechamento de unidades de atendimento, perda de efetividade dos programas e aumento da incidência e da permanência de várias doenças (OAPS, 2016). Cambricoli (2016), sobre a conjuntura na saúde pública, afirmou que, em 2016, instaurou-se uma crise financeira generalizada em hospitais universitários no Brasil. Acerca dos hospitais que atuavam em déficit, a autora afirma que o contingenciamento em 20% do orçamento federal ameaçava o pleno funcionamento das atividades do Hospital São Paulo, hospital de ensino da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). A contenção de gastos refletiu diretamente no atendimento, com a redução de 20% no número de leitos, sobrecarga de trabalho e interrupção total de atendimentos nos setores de oftalmologia e otorrinolaringologia.

O Estado possui rol de funções determinadas legalmente. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, apresenta o ente estatal, dentre outras funções, como garantidor de direitos sociais que abrangem educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança bem como a previdência social e proteção à vida (BRASIL, 1988). A previsão legal determina, dessa forma, que o Estado exerça papel fundamental para a promoção de condições imprescindíveis ao estabelecimento do bem-estar social da população.

A responsabilidade do Estado é corroborada em relatório produzido pelo United Nations Development Programme (UNDP), ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O documento traz que é tarefa do Estado prover um ambiente que permita às pessoas o usufruto de uma vida longa, saudável e segura, devendo ir além da melhoria econômica, e promovendo o chamado desenvolvimento socioeconômico (UNDP, 2010). É sabido que o Estado somente consegue exercer sua função de provedor mediante aplicação de recursos públicos e, acerca da destinação de fundos, Silva et al. (2012) acrescentam que a ineficiência nessa tarefa reflete negativamente no desenvolvimento socioeconômico, bem como na qualidade de vida da população.

O custeio da saúde pelo Estado configura-se como tópico importante de discussões, dado que tal aspecto é fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população e requer destinação vultosa de recursos públicos. Através do Sistema Único de Saúde (SUS), o Estado proporciona acesso universal ao sistema público de saúde sem que haja discriminações, abrangendo, do simples atendimento de atenção primária ao transplante de órgãos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

A fim de modernizar a gestão dos HUF's de forma a preservar e reforçar o papel estratégico dessas instituições, que reúnem como função a formação de profissionais e a assistência à saúde no âmbito do SUS, criou-se a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), através da Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011). O fim precípua de criação da instituição é dar prosseguimento ao processo de recuperação dos HUF's, atuando como órgão responsável pela gestão desses hospitais por meio de contratos firmados com as universidades, se essas assim optarem (BRASIL, 2011). No fim de 2019, eram 40 hospitais filiados à EBSERH, fazendo dessa a maior rede de hospitais públicos no país (EBSERH, 2019).

A manifestação da população por melhor atuação dos gestores públicos encontra respaldo na ampla divulgação de casos de corrupção que expõem a vulnerabilidade de organizações públicas, assim como privadas, que possuem laços estreitos de relacionamento com o Estado.

É um cenário de crise política reforçado pela visão de Gehrke, Borba e Ferreira (2017) que, a título de informação, afirmam: poucos países em tão pouco tempo foram temas de reportagens de grande impacto como as da revista britânica *The Economist*. Neste caso, conforme os autores afirmam, o Brasil surgiu como alvo principal em quatro reportagens, em menos de seis meses, com textos que evidenciam a necessidade de mudança no país, bem como o fato de que a corrupção, inflação e aumento de tarifas são os principais motivos que delineiam a crise no país.

No Brasil, um dos eventos que ganhou evidência no território nacional, ultrapassando fronteiras com extensas reportagens em outros países foi a Operação Lava Jato, a qual irrompeu em 17 de março de 2014, por ação da Polícia Federal, representando uma unificação de investigações que apuravam crimes financeiros e desvio de recursos do erário público (POLÍCIA FEDERAL, 2017). Essa operação representa um dos maiores procedimentos investigativos contra crimes de corrupção, não se restringindo a práticas duvidosas em instituições públicas, já que se estende também a grandes empresas públicas e privadas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

As áreas mais atingidas pela corrupção são a saúde e a educação. De acordo com Affonso e Burgarelli (2016), em 70% dos esquemas investigados pelo Ministério Público Federal e Polícia é possível evidenciar recursos desviados dessas duas áreas. Com a ação de investigação, em 2011, foi deflagrada a Operação Mascoth, que desarticulou uma quadrilha no estado de Alagoas responsável pelo desvio de R\$ 8 milhões que seriam destinados à merenda escolar. O estado do Maranhão, em 2016, configurou-se como palco da Operação Voadores. A ação revelou que parcela considerável dos recursos da saúde repassados pela União sustentaram consumos luxuosos na capital São Luís através do saque de cheques de contas bancárias de hospitais públicos (AFFONSO; BURGARELLI, 2016).

Albuquerque e Souza (2017), acerca da corrupção na saúde, afirmam que desvios de recursos nessa área são mais comuns pela falta de transparência e prestação de contas nos atos de gestão. Biderman e Avelino (2013), a partir de relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), concluíram que atos corruptos impactam de forma negativa os padrões de saúde que se relacionam à mortalidade em hospitais públicos.

A análise dos inúmeros casos de corrupção na saúde no Brasil feita por Albuquerque e Souza (2017) traz três fatores que tornam o ambiente da saúde pública propício a atos ilícitos. O primeiro fator é a elevada demanda de aporte financeiro que, em 2014, constitui-se como o terceiro maior grupo de despesas, com valores próximos de R\$ 86 bilhões. O segundo fator é a

multiplicidade de atores atuando na área da saúde, que abarca profissionais técnicos da área, prestadores de serviços públicos e privados, gestores, empresários e cientistas. Por fim, o terceiro fator que revela a suscetibilidade da saúde pública a crimes de corrupção é a assimetria de informações entre provedores e profissionais e a própria população.

Acerca do assunto, Albuquerque e Souza (2017) afirmam que a saúde envolve conhecimento especializado, e à medida que a população não detém tais informações, o monitoramento de gastos fica prejudicado. Além dos inúmeros casos de corrupção, também é alvo das mídias notícias como a precariedade da saúde pública no Brasil, com erros médicos e falta de leitos, ou a desqualificação dos profissionais atuantes no serviço público, ou, ainda, os gastos excessivos do governo. As práticas controversas levantam, à luz da discussão, certo descontrole na gestão acurada de recursos públicos.

Em caminho contrário a esse cenário, há situações que conferem à administração pública uma imagem diferente daquilo que já se tornou representativo neste setor. Acerca do desempenho, o artigo intitulado “Produtividade do setor público avança mais que a do privado” traz, em seu teor, que entre os anos de 1995 a 2006, o setor público aumentou sua produtividade em 14,7%, enquanto no setor privado o índice chegou a 13,5% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Na área da saúde pública no Rio de Janeiro, Carneiro e Martins (2014) afirmam que a produtividade também se elevou devido à construção de novos saberes institucionais que alteraram a prática cotidiana. Na região Norte do Brasil, Mattos e Schlindwein (2015), ao analisarem a implementação de novas ferramentas de gestão, concluíram que, em instituições públicas, novas práticas resultam em avanço tecnológico com introdução de metas de qualidade total elevando a produtividade de servidores públicos.

O ineditismo de práticas transformadoras também foi o assunto de artigo com foco na inovação no setor público. Pedrosa (2019) afirma que a diversidade e a complexidade das novas demandas condicionaram o crescimento de novas estratégias de atuação do governo. A autora acrescenta que disrupturas tecnológicas, em geral, são oriundas do setor privado, porém o conceito não pode se limitar a tal ambiente, pois a inovação é algo que gera impactos positivos em diversos setores. No setor privado, o impacto positivo pode ser visto como lucro, já no setor público, o resultado positivo se materializa em serviços de melhor qualidade, maior economia de recursos e processos administrativos que elevem a legitimidade e confiança da comunidade.

Historicamente, Bresser Pereira (1997) menciona que, no Brasil, a gestão pública tendeu-se a reformar o Estado, em particular, reformar administrativamente, de forma a redefinir um modelo de gestão que estivesse adequado ao avanço da globalização. Na perspectiva histórica, é explícito na administração pública brasileira os diversos processos de reformas, administrativas e institucionais, que buscam incessantemente o distanciamento das dificuldades, tanto organizacionais quanto gerencias. As tentativas de reformas vistas no serviço público pretendiam também desenvolver o campo das relações políticas e sociais (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

A respeito das transformações contempladas no processo de construção gerencial nacional, Pollitt e Bouckaert (2004) consideram que, inicialmente, houve um esforço para substituir o padrão de administração patrimonial, em que não se distinguia público e privado, por um modelo de administração burocrático, apoiado em pressupostos weberianos, em que prevaleciam um tipo de organização racional-legal e impessoal.

Por fim, um novo paradigma relacional foi sugerido como alternativa ao modelo burocrático weberiano. O gerencialismo, ou administração pública gerencial, representa um novo modelo de gestão com origem nas práticas percebidas no setor privado, sendo essas aplicadas aos processos em instituições públicas, de acordo com Secchi (2009). O autor acrescenta como extensões do gerencialismo dois modelos organizacionais mais recentes aplicados na esfera pública: o governo empreendedor e a governança pública.

Desenhada a trajetória das reformas administrativas brasileiras, em que velhos modelos de gestão cedem espaço aos novos, Klering, Porsse e Guadagnin (2010) e Pinho (2016) concordam ao afirmar que, apesar dos eventos se sucederem no tempo, nenhum dos paradigmas gerenciais foi completamente abandonado. Em outros termos, os autores dizem que há uma acumulação de fenômenos, não havendo ruptura entre eles, mas, sim, um cenário em que o novo se modela ao velho, assim como o velho também tem se adequado ao novo.

O presente estudo se encaixa em um recorte de tempo em que a governança pública tem ganhado ênfase, já que o termo se assemelha a um vocábulo usado no mundo empresarial, a governança corporativa, que se relaciona ao modo pelo qual as empresas são administradas, em particular, ao modo como aqueles que controlam sua gestão no cotidiano são responsabilizados pela atuação (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD, 2014).

A governança corporativa, na percepção de Fontes Filho e Picolin (2008), orienta para as práticas de transparência, criação de valor e prestação de contas, tornando o ambiente empresarial mais propenso à clara definição de responsabilidade. Já a governança pública, fruto do movimento gerencialista, é a tentativa de aplicar o modelo do setor privado no setor público, adequando seus pressupostos à realidade da administração estatal.

A governança corporativa é interpretada como o rol de práticas utilizadas pelas empresas, com a finalidade de otimização de desempenho das organizações, satisfazendo e protegendo os interessados, elevando o valor da organização (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, CVM, 2002). Em paralelo, a governança pública, apoiada nos pilares da governança corporativa, apresenta os pressupostos de equidade, transparência e responsabilidade como guia das ações dos gestores públicos, de forma que a correta gestão dos recursos públicos, visando sempre o desenvolvimento e a elevação do valor público, sejam sinônimos da boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Nesta perspectiva, a EBSERH, em seus principais canais de divulgação, traz a governança como um aspecto relevante do seu modelo de gestão, sugerindo a busca pelo aprimoramento no seu desempenho, e evidenciando seu compromisso com a sociedade por uma atuação baseada em princípios de transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade (EBSERH, 2019).

A temática de governança pública é alvo de aprofundamento pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão vinculado diretamente à Presidência da República, responsável por ações de controle interno do Governo federal, que realiza atividades relacionadas à defesa do patrimônio público, garantia da transparência da gestão e combate à corrupção por meio de ações de auditoria, correção e prevenção. A criação de boas práticas de governança aplicadas no setor público, que contemplem objetivos e diretrizes comuns à administração estatal, facilita a integração e a coordenação dos serviços públicos, promovendo desenvolvimento regional (CGU, 2018). Trata-se de um ordenamento jurídico capaz de embasar a postura da CGU, o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que institui a política nacional de governança para órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle do governo federal criado para acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. A governança pública é vista como uma alternativa viável à administração pública visto que o modelo propõe mecanismos de liderança e controle que, ao serem colocados em prática, promovem a avaliação, o

direcionamento e monitoramento da atuação da gestão visando melhor condução da prestação de serviços (TCU, 2019).

A complexidade do setor público frustra a possibilidade de se ter um padrão de gestão entre as instituições, uma vez que são diferentes modelos de administrar aplicados em cada país, em cada instituição e até mesmo em cada setor. Em hospitais universitários federais, a situação se agrava mediante as particularidades do enredo. Porém, é fato que as dificuldades enfrentadas não devem afastar a responsabilidade da instituição com a sociedade, e a melhoria das práticas pode ser apoiada mediante implementação de mecanismos de governança.

Na prática, a implementação de um modelo de gestão guiado pelos ideais da governança pública, com ênfase para a transparência e a responsabilização de gestores, impacta diretamente na inibição de atos ilícitos que possam ocorrer na gestão pública. Ao alinhar estratégias de ação com os objetivos principais que guiam o serviço público, as demandas da sociedade, a governança pública impacta positivamente na relação entre o Estado e o cidadão. O cenário descrito traz à tona a importância de se compreender como se configura o atual modelo de gestão adotado pela EBSEH, à luz dos pressupostos teóricos da governança pública, uma vez que a iminência de um novo modelo de gestão traz consigo práticas diferentes das habituais.

1.2 Problema de Pesquisa

As circunstâncias que delimitam o contexto, respeitando as limitações dos diversos aspectos que envolvem esta pesquisa, fazem com que o presente trabalho tenha como guia a ampliação de conhecimento acerca da seguinte questão: Como se configura o atual modelo de gestão adotado pela EBSEH à luz do modelo de Governança Pública?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Definida a relevância de ações de governança em instituições públicas o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o atual modelo de gestão adotado pela EBSEH à luz do modelo de Governança Pública.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para integral atingimento do objetivo geral proposto este estudo, busca-se um caminho que contemple os seguintes objetivos específicos:

- a) Propor *framework* para análise da governança no setor público.

- b) Reconhecer o modelo de gestão adotado pela EBSEH.
- c) Identificar os mecanismos de governança pública adotados pela EBSEH.

Para o alcance dos objetivos propostos, esta dissertação adota caminho baseado na abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, caminho adequado à compreensão de fenômenos organizacionais, tendo como alvo de estudo a EBSEH e seu modelo de gestão atual. A pesquisa documental é o meio para obtenção dos dados necessários aos propósitos desta investigação. Este estudo apresenta limitação, nomeadamente no que se refere à coleta de dados baseada em documentos. Basear-se exclusivamente nesta fonte configura-se como limitação por acreditar-se que o que está documentado não significa ser sinônimo do que é visto na prática. Porém esta pesquisa configura-se como etapa de um processo de investigação que em sua fase inicial avalia a proposta de gestão formalizada em documentos para que futuras investigações possam avaliar a prática administrativa, adotando métodos de pesquisa complementares à pesquisa documental.

1.3 Justificativa

A governança vem à tona no mesmo compasso em que reforça seu ideal baseado no alinhamento dos objetivos do negócio que, quando aplicada no mundo corporativo, busca obter vantagens competitivas significativas, bem como elevar o valor da organização (OECD, 2004). No setor público, a aplicação da chamada governança pública busca garantir, de acordo com Matias-Pereira (2012), princípios gerais de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade, representando, portanto, uma possibilidade de caminho a ser adotado por instituições que almejam modernizar seu modo de gerir, tornando o processo de tomada de decisão mais eficiente, o que acaba por aumentar o valor público de tais órgãos.

A EBSEH foi inicialmente criada como a finalidade de dar prosseguimento ao processo de recuperação dos hospitais universitários federais e, de forma complementar, atua na modernização da gestão destes hospitais reforçando o papel estratégico dessas unidades (BRASIL, 2011b). A EBSEH, sendo empresa pública, ao levantar a bandeira da governança como um fundamento do seu modelo de gestão, configura-se como um objeto importante de investigação.

Em seu primeiro ano de atuação, foram 22 hospitais universitários federais que se filiaram à EBSEH. Em 2019, por meio da adesão do Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia, totalizaram 40 hospitais filiados à rede. A EBSEH atua em 23 unidades da federação com hospitais distribuídos nas 5 regiões do país. Cerca de 54.000 colaboradores

compõem a força de trabalho da organização, com orçamento previsto, para 2019, próximo de 11,3 bilhões de reais (EBSERH, 2019b).

Dada a magnitude de atuação da EBSERH, os desafios futuros a serem enfrentados e os benefícios tragos pelos pressupostos da governança pública, o presente estudo se justifica, do ponto de vista teórico, por ter como escopo a ampliação de conhecimento acerca da relação existente entre a governança e o setor público. Ao mesmo tempo, o conceito de governança pública, ainda pouco disseminado, será objeto de aprofundamento, servindo de referência a estudos que venham a ser feitos sobre outras instituições públicas. Acrescenta-se aqui a aderência da pesquisa à linha de gestão pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócio da Universidade Federal de Uberlândia que, em seu regimento, objetiva a atuação com foco nos problemas práticos de gestão, de modo a contribuir com o desenvolvimento das organizações em suas diversas funções.

Configurando-se como pesquisa aplicada, este estudo encontra justificativa prática à medida que oferece aos gestores públicos e servidores conhecimento acerca de ações executadas atualmente e que servem como reflexão à intenção de novas estratégias de ação que busquem pela transformação do ambiente da administração pública. A vida profissional de quem atua nesta esfera, através dos resultados deste estudo, pode se apoiar em uma nova forma de gerir que contribuirá, principalmente, para o trabalho dos gestores e sua tomada de decisão.

Sob o ponto de vista pessoal, esta pesquisa se justifica, dado que a pesquisadora é servidora pública lotada em um hospital universitário em transição para a gestão plena pela EBSERH. Nesse contexto, a motivação da pesquisadora emerge do seu interesse na proposta de soluções que possam ser utilizadas no aprimoramento e modernização das práticas no setor, no período de transição, bem como em situações futuras. A solução proposta será um *framework* de governança pública, produto tecnológico que poderá ser utilizado por instituições do setor público, ao tentarem adotar os pressupostos do tema em seus modelos de gestão.

Por fim, no aspecto social, um estudo que aprofunde conceitos básicos da governança pública se justifica pela disseminação de informações que ampliará o conhecimento do cidadão acerca de um novo modelo de gestão pública, através do aprofundamento teórico bem como da apresentação de práticas aplicadas atualmente, desafios e fragilidades do serviço público. A conscientização da sociedade inserida no contexto da globalização é fundamental para que as pessoas se organizem da melhor forma, com embasamento teórico suficiente acerca do funcionamento da esfera pública, e consiga, na posse de conhecimento, exigir novas posturas dos gestores e servidores públicos. O controle social é uma das formas de se exigir da

administração pública ações dotadas de licitude que priorizem as demandas sociais em detrimento do interesse particular daqueles que atuam no Estado.

1.5 Estrutura da Dissertação

A busca pela resposta aos questionamentos sugeridos na pesquisa e consequente atingimento de objetivos propostos está amparada por uma estrutura dividida em 6 tópicos, sendo o primeiro deles a Introdução. Nesta seção, a intenção é trazer ao leitor o contexto sob o qual se insere a pesquisa. Tratam-se de breves considerações que objetivam dar uma visão geral sobre o tema, contexto e problema de pesquisa. A seção traz também os objetivos gerais e específicos que irão indicar o caminho de estudo, bem como sua justificativa sob o ponto de vista teórico, prático e social.

O segundo tópico explicita o referencial teórico utilizado como ferramenta para o desenvolvimento do projeto, auxiliando ainda no entendimento dos principais resultados. Essa seção traz a experiência de diversos autores sobre a governança pública e temáticas afins, sendo que tais assuntos são capazes de sustentar os diferentes questionamentos originados na consecução deste trabalho.

O terceiro tópico apresenta o *framework* proposto para a governança pública e, em seguida, apresenta-se o quarto tópico, descrevendo os métodos e procedimentos a serem utilizados, os desdobramentos resultantes da adoção de determinado procedimento, além de tornar clara a delimitação da pesquisa e sua justificativa.

O quinto tópico apresenta os resultados obtidos através da análise feita pelo software IRAMUTEQ sobre o *corpus* textual e, em seguida, a sexta seção traz a discussão acerca dos resultados. Por fim, a sétima seção traz as considerações finais desta pesquisa.

2 A AGENDA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A GOVERNANÇA PÚBLICA

Esta seção traz, inicialmente, um panorama histórico da gestão pública no Brasil, construindo um contexto fundamental ao entendimento da utilização de práticas do setor privado na administração. A governança corporativa, originalmente aplicada em grandes organizações do setor privado, passa a ser ferramenta passível de aplicação no setor público.

O contexto de mudanças percebidas na gestão pública e ora mencionadas, na visão de Silva Martins e Ckagnazaroff (2013), dão destaque à temática da governança pública, movimento da administração pública que dá ênfase à transparência na gestão e *accountability*, termo utilizado para fazer referência à responsabilidade com a ética, prestação de contas e responsabilização (WORLD BANK, 1992).

Em seguida, é feito um aprofundamento acerca dos conceitos e princípios da governança pública identificados na literatura para que, por fim, sejam apresentados os diversos mecanismos de governança pública sugeridos em trabalhos acadêmicos.

2.1 Gestão pública no Brasil: do patrimonialismo ao governo empreendedor

Gestão pública, no mundo contemporâneo, trata-se de ferramenta através da qual o Estado assume a responsabilidade de atender as necessidades da sociedade, implicando dizer que a administração pública tem como papel crucial atuar como um eixo de ligação entre Estado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012).

A discussão acerca da gestão pública, de acordo com Melo (1996), tem se centrado na busca pelos requisitos que fazem com que um governo seja eficiente, exercendo em sentido amplo a sua capacidade governativa ou, em outras palavras, a discussão fundamenta-se no entendimento sobre os requisitos relacionados aos inúmeros aspectos que permeiam a administração pública e que podem fazer com que o Estado se torne eficiente.

Sob esta ótica, em que a qualidade da vida democrática e a eficiência da gestão pública ganham evidências, nas palavras de Melo (1996), é que se busca, através das reformas administrativas, minimizar os problemas da gestão pública. A administração pública, da forma como tem se estabelecido, diante de suas forças e até mesmo de suas fragilidades, é fruto de uma trajetória de transformações. Países em todo o mundo, desde o início da década de 1980, buscam o amadurecimento de suas práticas em gestão pública, com o objetivo de modernizar e tornar a administração no serviço público mais eficiente (SECCHI, 2009).

As mudanças encontram motivações em diversos aspectos. Pollitt e Bouckaert (2002) identificaram razões econômicas, como a redução de gastos com insumos, que demonstram à população o bom uso dos recursos públicos, além da necessidade de promover serviços mais rápidos e dar maior eficiência aos processos. Os autores citam ainda a melhoria na capacidade dos sistemas administrativos, que surge como um reflexo da complexidade percebida no mundo globalizado.

A onda de modernização no mundo foi ativada, para Secchi (2009), diante das crescentes competições territoriais, em que as nações disputam por investimentos privados e mão de obra qualificada, existindo ainda disponibilidade considerável de novos conhecimentos e tecnologia, aumentando a dinâmica e a diversidade das sociedades.

O contexto mundial, que conta com relações mais dinâmicas e novas tecnologias, influencia na constituição de uma nova configuração da administração pública. Acerca deste assunto, Pollitt e Bouckaert (2002) afirmam que reformas administrativas internacionais se ergueram apoiadas na necessidade de economizar, e então, a redução do gasto público passou a integrar a agenda política. Um segundo motivador de reforma, conforme os autores, é a importância de elevar o desempenho dos serviços públicos, buscando elevar a confiança e o valor público. E, por fim, Pollitt e Bouckaert (2002) apontam a relevância de, junto à redução de gastos e elevação de desempenho do serviço público, esteja a busca pela responsabilização dos atores políticos e administrativos.

À luz da discussão, como acréscimo aos fatores que motivam mudanças na administração pública, Bresser Pereira (1997) elucida a face do cidadão nessa relação com o Estado e suas funções. O autor traz à tona o fato de que os cidadãos estão mais conscientes de que padrões weberianos de administração no serviço público já não mais correspondem às demandas da sociedade e, dessa forma, pensar em uma reforma administrativa passa a ter valor estratégico, por reduzir a lacuna existente entre a demanda e a satisfação social por ela.

Inicialmente na Grã-Bretanha, sob o governo de Margareth Thatcher, uma profunda reforma administrativa foi implantada, tornando o serviço público, de acordo com Bresser Pereira (1997, p. 14), “mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão”. A adoção de uma nova cultura de visão empreendedora, denominada nova gestão pública, representava a orientação ao cliente, cidadão, com foco nos resultados, busca por flexibilização, controle social e valorização das pessoas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Quanto ao Brasil, Klering, Porsse e Guadagnin (2010) afirmam que a ideia de reformar administrativamente os padrões da gestão pública ganhou maior relevância a partir do início da década de 1990. No entanto, o presidente Getúlio Vargas, em 1933, através do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), já havia iniciado estudos para a mudança na gestão pública (PINHO, 2016).

De acordo com Secchi (2009), as reformas administrativas percebidas no Brasil como reflexo de uma tendência em outros países, visam consolidar discursos e práticas diferentes das aplicadas na gestão no setor público, porém já conhecidas no setor privado. Acerca da comutação entre práticas do setor privado e público, considera-se que a gestão pública tenha sido redefinida: “estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da administração pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável” (HEYS; PLAGENS, 2002, p. 37).

A transformação da gestão pública materializou-se, inicialmente, na tentativa de substituir um padrão patrimonial de administração, em que o público se confundia com o privado (GOMES; MARTINS, 2013). Além do modelo patrimonial de gestão, a trajetória da administração no serviço público brasileiro contempla os modelos burocrático e o gerencial. Este último se assemelha ao modelo pensado para a Inglaterra sob o comando de Margareth Thatcher, também chamado de *New Public Managment* (Nova Gestão Pública). Secchi (2009) aponta, para além desses, os modelos de gestão denominados governo empreendedor e a governança pública como os mais recentes. Pinho (2016), ao analisar a trajetória que contempla diversos modelos de administração, afirma que, de um para outro, não ocorreu uma ruptura definitiva, pois percebe-se que, de fato, acontece é o novo se adaptando ao velho, assim como também é possível ver o velho se moldando ao novo.

Acerca do patrimonialismo, esse se faz presente antes até da descoberta do Brasil pelos portugueses. Portugal impôs à administração da colônia brasileira um modelo patrimonialista executado de forma centralizada, com regulações embaralhadas, influenciada pelas crenças da igreja e atribuição confusamente delimitadas (ZANCANARO, 1994).

Por Gomes e Martins (2013), entende-se que o estilo patrimonialista de gestão inspirado na tradição lusitana se baseava em uma política retrógrada, apoiada em um sistema de privilégios já ultrapassado. Tais privilégios, característicos do modelo, permitiam que corrupção, nepotismo e paternalismo fossem inerentes a este tipo de administração, conforme Klering,

Porsse e Guadagnin (2010), que acrescentam que, nesta configuração, o Estado representava uma extensão do poder do soberano, em que os servidores públicos adquiriam títulos de nobreza com evidente relutância em distinguir o patrimônio público do privado.

Iniciado em 1808, de acordo Gomes e Martins (2013), com a chegada dos portugueses ao território brasileiro, o modelo patrimonialista permaneceu absoluto até 1889 (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). A sua decadência começou a ser percebida com a instituição da República dos Estados Unidos do Brasil que, na visão de Gomes e Martins (2013), representou mudanças significativas nas práticas imperiais de gestão. A implantação de um federalismo desconcentrado possibilitou a autonomia dos estados, criando seus próprios governos, visto que a política dos governadores passou a ter influência maior sob o governo central, quando o clientelismo se estendeu para além dos limites parentais característicos do patrimonialismo.

A administração burocrática ou modelo burocrático weberiano, assim chamada como referência a Max Weber, por ter sintetizado as principais características deste tipo de administração (SECCHI, 2009), surgiu como alternativa de gestão que viria a substituir o nepotismo e o subjetivismo característicos da forma patrimonialista (ARAGÃO, 1997).

A burocracia difundiu-se desde o século XVI, em organizações religiosas e militares, mais efetivamente na Europa, e, ao ser experimentada em diferentes organizações, atingiu também as organizações públicas e privadas (SECCHI, 2009). No Brasil, Pinho (2016) afirma que a administração burocrática emergiu a partir da década de 1930, na chamada Era Vargas, quando o então presidente Getúlio Vargas empreendeu uma reforma da administração pública que se configurou como “um processo de expansão do aparelho burocrático do Estado” (ARAGÃO, 1997, p. 105).

O capitalismo moderno forçou a transformação nas bases da gestão pública e os pressupostos deste tipo de administração provocaram um processo de racionalização no Brasil (KLERING; PORSSE; GUADGNIN, 2010). O Estado tinha, naquele período, o desafio de trazer à tona uma gestão no serviço público apoiada na burocracia que representasse modernização, acompanhando a nova configuração mundial capitalista, e que fosse capaz de desempenhar papel importante na regulação econômica, no crescimento e no atendimento das demandas da população (NOGUEIRA, 1996).

Aragão (1997) aponta que a substituição ao patrimonialismo pela burocracia foi realizada em função de uma necessidade de se ter maior previsibilidade e consequente precisão na gestão de questões organizacionais, e foi através da racionalidade característica do modelo burocrático que se encontrou apoio para a transformação. Klering, Porsse e Guadagnin (2010) citam a aplicação na racionalização para obter simplificação e padronização de processos, além de revisão de métodos para definição de procedimentos.

Descrito como um modelo caracterizado pela autoridade racional-legal, para Secchi (2009) a burocracia é representada pelo poder que encontra sua origem nas normas e nas instituições formais, tendo como pilares a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Tais pilares servem como instrumento de combate ao nepotismo e à corrupção, através da profissionalização, propondo uma carreira no serviço público, hierarquia funcional e controles rígidos dos processos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O profissionalismo sugerido pelo modelo, resultado da construção de uma hierarquia baseada na meritocracia, também produziria uma melhor separação entre propriedade pública e privada e a divisão racional das tarefas (SECCHI, 2009). É nesse sentido que Bresser Pereira (1997) afirma que a administração pública burocrática, com seus controles previamente criados, concentrava-se nos processos.

Profissionalizar, dado como uma prioridade na burocracia, é ação que possuía razão de ser dada a desconfiança quanto à idoneidade do ser humano e a posição deste como administrador público (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010): o descrédito da índole humana obriga que controles rígidos sejam aplicados de forma a mitigar qualquer suspeita.

A ênfase no controle sugere uma administração voltada para si mesmo, em que controlar é a razão de ser, conforme Klering, Porsse e Guadagnin (2010), ilustrando o que Merton (1949) denominou como disfunções burocráticas. O termo reflete os efeitos negativos da burocracia sobre as organizações, causando impacto maléfico na motivação dos empregados, forte resistência às mudanças e obediência sem discernimento a regras que acabam por desvirtuar a missão do Estado de servir à sociedade.

Aragão (1997), ao descrever a imagem negativa da burocracia, traz à tona que este modelo não promove alcance de resultados que socialmente tenham maior relevância, culminando em uma administração que negligencia o interesse público em favor dos interesses particulares dos membros. Sob esta perspectiva da burocracia, “não é rara a associação do termo a abundância

de papéis, rigorosidade de normas, excesso de formalismo etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência” (ARAGÃO, 1997, p. 108).

Em um contexto de desafios impostos pela globalização, para Klering, Porsse e Guadagnin (2010) era preciso expandir as funções econômicas e sociais, além de acompanhar o desenvolvimento tecnológico percebido nas grandes nações. Gomes e Martins (2013) apontam como movimento inicial a transformação do Estado e suas estratégias em que o seu reordenamento o tornaria mais regulador e menor produtor. Na visão de Aragão (1997), isso significaria alteração nas estruturas organizacionais e a consequente redução da estrutura administrativa. Para Klering, Porsse e Guadagnin (2010), significa abrir mão dos controles focados nos processos para adoção de práticas que visem os resultados. Secchi (2009) elenca modelos organizacionais capazes de abranger os requisitos necessários à época: a administração pública gerencial, ou gerencialismo, e o governo empreendedor.

Baseado na cultura empreendedora advinda do capitalismo, o movimento gerencialista apossou-se de um código de valores e conduta que passou a orientar atividades rotineiras, garantindo o controle e maximização da eficiência no serviço público (HARVEY, 1992). Secchi (2009), Paula (2005) e Bresser Pereira (1997) apontam que o enfoque gerencial foi percebido de forma mais vigorosa, inicialmente na Europa, na década de 1980.

Os países que, estrategicamente, passaram a adotar de forma gradativa os pressupostos da administração gerencialista, também chamada de Nova Administração Pública, assim o fizeram motivados pela defasagem da administração burocrática clássica (GOMES; MARTINS, 2013). A ineficiência da burocracia fortaleceu a ênfase dada na fragilidade do Estado como garantidor do bem-estar social e da estabilidade econômica (MELO; COSTA, 1996). Quanto ao modelo burocrático, Klering, Porsse e Guadagnin (2010) acrescentam que o Estado, ao assumir funções de execução, criou distorções tantas que foram capazes de causar tal ineficiência e que a solução para superação do *status quo* seria a transferência de responsabilidade do Estado a outros setores, reduzindo a estrutura administrativa do aparelho estatal.

Apesar de ter tido ênfase maior a partir da década de 1980 na Europa, no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1997), a primeira tentativa de reforma no sentido do gerencialismo foi desencadeada em 1967, tendo como marco regulatório o Decreto Lei nº 200. O texto pretendia regulamentar a reforma na estrutura do Estado, bem como os procedimentos burocráticos ali estabelecidos, de forma a contornar a rigidez da administração pública direta introduzindo práticas gerenciais do setor privado na rotina da gestão estatal (ARAGÃO, 2016).

Paula (2005) afirma que a década de 1990 compõe um novo capítulo da trajetória da administração pública brasileira quando, diante da crise de governabilidade e credibilidade, o Estado empreendeu uma nova tentativa de implantação dos pressupostos do gerencialismo. A reforma administrativa passou pelo Congresso Nacional e, em 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O documento propunha alterações no aparelho estatal de forma a diminuí-lo, tornando-o mais eficiente, voltando-se ao atendimento das demandas sociais (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Anterior à investida gerencialista da década de 1990, o contexto no Brasil, para Abrucio (1997), abrangia certa escassez de recursos em um Estado com seu poder enfraquecido. Bresser Pereira (1997) afirma que, nesse contexto, o Estado serviu-se da prática gerencialista, ao adotar aspectos de descentralização, incentivando a criatividade e a inovação como estratégia para transformar a administração pública.

Com essas configurações e de posse do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, deveriam ser repassadas ao setor privado ações que este poderia executar sob a regulação e controle do Estado (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). O repasse das ações, diz Bresser-Pereira (1998), seria obtido através da divisão das atividades do Estado, denominado primeiro setor, em atividades exclusivas a esse, como legislação, regulação, fiscalização e formulação de políticas públicas; e atividade não exclusivas do Estado, entendidas como atividades auxiliares e de apoio, que poderiam ser prestadas por organizações do setor privado, denominado segundo setor, podendo ser alvo de competição entre elas, ou, ainda por organizações sem fins lucrativos, entidades públicas não estatais, que compõem o denominado terceiro setor.

Para Abrucio (1997) são também aspectos que compõem a nova administração pública a sua orientação para o cliente, bem como o foco nos resultados, a flexibilidade e a competitividade consequência de uma estrutura mais descentralizada. É também uma especificidade do modelo gerencialista o direcionamento para adoção de critérios de eficiência através de técnicas de administração, propondo uma estrutura horizontalizada com o Estado atuando de forma efetiva como ente regulador (ABRUCIO, 1997).

O conjunto de ações tomadas visando a implantação de um modelo de administração gerencial como majoritário na gestão pública brasileira junto às características do modelo permitiram que Bresser Pereira (1997) apontasse o principal ponto de divergência entre a burocracia e o

gerencialismo. Enquanto a burocracia se concentra no processo, normas e procedimentos, a orientação da administração pública gerencial é em direção aos resultados.

A administração pública gerencial, apesar de significar uma transformação de magnitude evidente no modelo de gestão pública no Brasil, ao tomar posse de práticas vistas no setor privado aplicando-as no setor público, foi alvo de conflitos e críticas. Aragão (1997), por exemplo, acerca das críticas, revela que um dos argumentos é que setores privado e público possuem objetivos e motivações que diferem entre si. Nesse caso, o autor afirma que o gerencialismo se enfraqueceu, uma vez que não considerou as diferenças profundas existentes entre estes setores.

Um outro argumento apresentado por Aragão (1997) foi a estratégia rígida de uma busca incansável pela eficiência. Os critérios inflexíveis adotados para definição, implantação e avaliação da variável eficiência restringiram o surgimento natural de iniciativas que também visavam o alcance da eficiência, conforme afirma Aragão (1997), que acrescenta que o foco na eficiência complicou a consecução da efetividade.

Bresser Pereira (1997) enumerou como risco de uma reforma administrativas com estas características: para as pessoas que integram o funcionalismo público, essa poderia ser vista como hostil e, por conseguinte, ficariam prejudicados os possíveis apoio e cooperação dos servidores públicos na implantação de um novo modelo de gestão.

Na prática, os objetivos a que se propôs a reforma gerencial empreendida em 1995 não foram atingidos, porém o discurso levantado acerca de uma nova gestão pública acabou por institucionalizar algumas mudanças no governo, em seus diversos níveis, conforme Klering, Porsse e Guadagnin (2010). Esses autores enumeram como heranças do modelo gerencial a maior autonomia dada ao gestor público acompanhada de maior responsabilização, a intensificação a descentralização e a maturação dos mecanismos reguladores na figura das agências reguladoras.

As fragilidades percebidas na administração pública gerencial foram revistas. As fases subsequentes ao gerencialismo revelam o modelo de gestão denominado governo empreendedor. Osborne e Gaebler (1992) afirmam que o modelo foi a tentativa de implementação de uma gestão ainda mais descentralizada de forma que o Estado retomasse seu principal objetivo, o atendimento às demandas da sociedade, calculando melhor os resultados da ação pública.

Os resultados das ações do governo, conforme o modelo de gestão proposto de governo empreendedor, seriam mais positivos à medida que o Estado adotasse a posição de catalisador, assumindo de forma compartilhada, junto a diferentes agentes sociais, o papel de implementador de políticas públicas (SECCHI, 2009). Osborne e Gaebler (1992) acrescentam a importância do terceiro setor, que executa tarefas sem produção nenhuma de lucro.

As organizações do terceiro setor, por dependerem de atitudes solidárias, regras de conduta moral e responsabilidade pessoal para exercício de suas atividades, representam potencialidades em um contexto de um governo em processo de reinvenção. Osborne e Gaebler (1992) afirmam que, nesta situação, as pessoas tendem a ser mais responsáveis por serem elas mesmas exercendo função de controle das políticas, ou seja, não são agentes meramente passivos. Dessa forma, há uma aproximação entre governo e cidadão, o que aumenta a credibilidade do governo.

Também se configura como um dos mandamentos do governo empreendedor a competição. Sobre este aspecto, Secchi (2009) afirma que os governos atuam de forma a criar mecanismos de competição entre as organizações públicas e entre essas e as organizações privadas. A ferramenta fomentaria a melhora da qualidade dos serviços.

O empreendedorismo aplicado à gestão pública volta a atenção do setor ao cidadão. Segundo Aragão (1997), tal inovação promoveu a redefinição do público-alvo do Estado, passando de contribuinte para cliente. Nesse sentido, Secchi (2009) acrescenta como uma característica proposta pelo governo empreendedor a orientação a resultados e missões, quando o Estado deixa de lado a obsessão por seguir normas e por controle, para atuar na direção de seus objetivos de maneira mais eficiente.

Andrade e Ckagnazaroff (2018) acrescentam que o modelo do empreendedorismo público é fundamentado em competências. Para os autores, há um perfil de competências essenciais aos empreendedores públicos que incluem orientação para resultados, consciência organizacional, pensamento estratégico, habilidade analítica e planejamento (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2018).

Na análise de Osborne e Gaebler (1992), resta claro que a implementação de um governo mais empreendedor permite ao Estado orientar-se com foco na prevenção de problemas em detrimento de condutas voltadas à solução desses. Na visão de Secchi (2009), o governo se caracteriza como preventivo à medida que abandona comportamentos reativos por meio de

ações proativas, com a adoção de ações de planejamento estratégico que permitem antever problemas potenciais.

Nesse contexto, Andrade e Ckagnazaroff (2018) afirmam que o empreendedor público se volta para a entrega decorrente do trabalho realizado, e se esta atende aos objetivos inicialmente estabelecidos, influenciado diretamente a agregação de valor. Para os autores, “a entrega está relacionada com o valor que as pessoas agregam à organização e que seria, portanto, o parâmetro pelo qual elas devem ser avaliadas” (ANDRADE, CKAGNAZAROFF, 2018, p. 472).

Os principais incentivos à adoção de uma gestão pública pautada no empreendedorismo estão relacionados à maior motivação das pessoas, que buscam excelência, estando submetidas a uma ligação entre recompensas e desempenho, concluem Osborne e Gaebler (1992). Os autores acrescentam que a responsabilidade pelos resultados, a flexibilidade das regras e a descentralização da autoridade também servem de motivadores à modernização da gestão pública.

A a gestão pública tem caminhado no sentido da descentralização. A superação do modelo burocrático weberiano centralizador por aspectos gerencialistas denota a tentativa de atualizar a administração pública no Brasil. Sobre a descentralização, ao ser entendida como transferência de poder decisório, esta possui “por um lado, tendências democratizantes, participativas, e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública” (MELO, 1996, p. 75).

Mesmo diante dos aspectos positivos da descentralização, ainda é possível destacar oposições a ela. Osborne e Gaebler (1992) apresentam como principal barreira à administração pública descentralizada a perda de controle dos processos por burocratas e políticos. Aqueles que ocupam cargos mais altos, ao focarem na obtenção de poder, representam resistência à descentralização na medida em que esta representa eliminação de escalões.

Há que se considerar que podem existir efeitos perversos de tal transformação. Dentre várias possibilidades, Melo (1996) cita como um risco a transferências de receitas públicas sem que haja responsabilidade pela geração de receitas, assim como é possível existir ambiguidade acerca da definição de competências, entre esferas de governo e a perda de capacidade regulatória

Porém, Fleury (2001) afirma que o processo de descentralização é vantajoso na medida em que contempla aspectos importantes à reforma do Estado. Os pontos de maior relevância, quando se fala em descentralização, seriam a melhor delimitação das funções do Estado e redução do seu tamanho, a diminuição do grau de interferência estatal dando margem ao aumento de governabilidade, que em outras palavras, significam o aumento do poder do governo, podendo elevar a governança e a capacidade decisória.

2.2 O movimento da Governança Pública: conceitos e princípios.

A governança aplicada ao setor público como um movimento de gestão modernizador encontra sua origem no gerencialismo. Entre as décadas de 1980 e 1990, foram percebidas iniciativas em direção a novos modelos de gestão, em razão da insatisfação da população diante de práticas adotadas anteriormente na administração pública (BOVAIRD; LOFFLER, 2003).

Bovaird e Loffler (2003) apontam que problemas de ordem econômica, falta de confiança por parte da população em relação às parcerias estabelecidas entre o setor público e o setor privado, rejeição sobre a população e a consequente subestimação da participação social, assim como falhas nos processos de tomada de decisão, foram tópicos fundamentais que impulsionaram a busca por mudanças, restando claro que a administração pública não mais deveria ser julgada somente com base na excelência do serviço, mas, também, pela forma como exerceria suas responsabilidades políticas, ambientais e sociais.

A governança pública é fomentada pela administração pública gerencial e, portanto, traz consigo características do modelo. Secchi (2009) afirma que o movimento alavancado pelo gerencialismo, sucessor do modelo burocrático weberiano, está associado às reformas administrativas que pretendem amansar os impactos da administração pública burocrática e sua rigidez, ao incentivar mecanismos de descentralização que possam melhorar o fornecimento dos serviços públicos.

O termo “governança” surge a partir das reflexões que foram conduzidas com maior ênfase pelo Banco Mundial, visando um aprofundamento acerca das condições que garantem que um Estado seja eficiente. A preocupação pela temática acabou por ampliar o foco de implicações estritamente econômicas, passando a envolver dimensões sociais e políticas (DINIZ, 1996).

Teixeira e Gomes (2019) preconizam que a governança surge diante da distância entre proprietários das organizações e seus gestores tendo o objetivo de alinhar as expectativas entre esses dois atores de modo que estabeleça ações para dirigir, monitorar ou controlar as

organizações objetivando o alcance de resultados. Os autores acrescentam que os princípios de governança são aplicáveis aos diversos tipos de organizações.

No entendimento de Secchi (2009), o termo governança denota um processo em que se estabelecem mecanismos no sentido horizontal, em que há colaboração para solucionar problemas transnacionais. Rhodes (1996) define a governança como o complexo processo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Tais interpretações corroboram a afirmação de Peters (1998) de que a popularidade do termo é atribuída à sua capacidade de abranger um arranjo completo de instituições e as relações envolvidas no processo de administrar.

Ibanhes et al. (2017) também conceituam a governança com base em sua abrangência, definindo o termo como uma ferramenta analítica que permite compreender os fatores que articulam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo. Na linguagem empresarial, a governança representa um rol de princípios básicos que visam aumentar a efetividade nos controles por parte dos *stakeholders* e autoridades do mercado sobre organizações privadas (SECCHI, 2009).

O Banco Mundial adota o conceito de governança como sendo a ação da autoridade, o ato do controle, a prática da administração e o poder de governo (WORLD BANK, 1992). A governança corporativa também pode ser vista como um conjunto de organizações, seus regulamentos e convenções, que juntos regem a relação entre as administrações de cada instituição e seus acionistas ou grupos aos quais as gestões devem prestar contas (BOGONI et al., 2009).

Para Santos (1997), a governança está relacionada a padrões de cooperação entre atores sociais e políticos no interior de arranjos institucionais que coordenam transações dentro e através das fronteiras econômicas, onde estão incluídas, “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342).

Na prática, o conceito de governança recai sobre a qualidade da atitude dos gestores, em que a escala de valores de medição busca o bem comum, pressupondo o respeito a princípios éticos, não restringindo o entendimento da governança somente ao mero cumprimento de

regulamentos, mas se estende também ao sistema de valores que dirige e controla as instituições (WORLD BANK, 1992).

Dentro do rol de conceitos delimitados pela administração pública e ciência política, os termos governança e governabilidade não devem ter seus significados confundidos. Acerca desses conceitos, Matias-Pereira (2012) argumenta que, enquanto a governabilidade se relaciona ao exercício de poder e sua legitimidade, a governança representa a capacidade de formular e implementar políticas, como gestão de finanças, aspectos gerenciais e técnicos dotados de considerável relevância em se tratando de demandas coletivas.

Melo (1996) e Matias-Pereira (2012) entendem, à luz da discussão, a governabilidade como as condições que ensejam o exercício da autoridade, e a governança como a maneira com que se dá o exercício do poder visando desenvolvimento. Em outras palavras, a governança representa o modo de uso da autoridade. Sobre a aplicabilidade dos conceitos na administração pública:

O termo governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. Por sua vez, governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas (...) (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 76).

Ainda sobre a distinção entre governança e governabilidade, Ibanhes et al. (2017) acrescentam que alcançar a governabilidade é o mesmo que construir um Estado democrático politicamente forte; já a governança implica em construção de mecanismos que sejam capazes de garantir a implementação de decisões tomadas, considerando aspectos financeiros, estratégicos e administrativos.

Rhodes (2005) destaca que a governança não deve ser confundida com governo. O ponto de vista do autor estabelece que a governança é, na verdade, a representação de mudanças implementadas no governo, em outras palavras, a governança deve ser compreendida como um processo de transformação de condições preestabelecidas ou até mesmo um método inovador de governar a sociedade.

Os mecanismos que vieram a facilitar a aplicabilidade da governança na administração surgiram a partir de iniciativas do setor privado, que buscava melhorar processos nas organizações, reduzir conflitos de interesses, alinhar atitudes e reduzir o desequilíbrio de informações (TRAVAGLIA; SÁ, 2017). Barbosa e Faria (2018) reafirmam que o conflito de interesses se constituiu como fator relevante para o surgimento da governança e como ferramenta de combate

a posturas conflituosas entre gestores e investidores de corporações nos EUA, na década de 1980.

Gestões fraudulentas geram conflitos motivados pela falta de transparência nas ações. Barbosa e Faria (2018) afirmam que falta de ética e transparência nas posturas de gestores são tópicos de relevância na instauração de processos de falência de empresas em todo o mundo. Em contrapartida, é possível associar que organizações que utilizam princípios e boas práticas de governança corporativa sejam mais valorizadas e têm a preferência de investidores nos surgimentos da necessidade de investimentos das atividades empresariais.

No contexto empresarial, a governança, chamada de governança corporativa, está ligada, de maneira intrínseca, a um rol de princípios que visam aumentar a efetividade nos controles executados por interessados sobre as organizações com as quais se relacionam, sendo vista também como um mecanismo capaz de anular conflitos de agência (SILVA; MARTINS; CKAGNAZAROFF, 2013).

Marques (2007), buscando dar um enfoque prático, conceitua a governança corporativa como um conceito que se relaciona ao modo como as empresas são geridas. Através dessa definição, pretendeu-se contemplar os assuntos que se relacionam aos poderes de controle e direção das organizações, assim como formas distintas de atuação que levam em consideração os diversos interesses que regem as estratégias empresariais. Entendida simplesmente como a forma com que a organização empresarial se relaciona com seus *stakeholders*, na percepção de Barbosa e Faria (2018), a governança corporativa tem sua importância reconhecida mundialmente com diversas definições emergindo.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exerce um trabalho em conjunto com países da América Latina de forma a facilitar o diálogo acerca de políticas públicas, boas práticas percebidas nas áreas de investimento, educação, inclusão, boa governança e ainda estabelece diálogo pautado na luta contra a corrupção (OCDE, 2018). Nesse contexto, a governança corporativa é definida como um conjunto de relações estabelecidas entre a administração de determinada organização, seu conselho de administração, os acionistas e outros interessados, ou seja, o termo significa práticas agregadas com o intuito de regular a gestão e o controle das organizações (OCDE, 2004).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) é referência no território nacional no que se refere à temática de governança corporativa. O instituto é uma organização sem fins

lucrativos, que visa contribuir com o desenvolvimento sustentável das organizações através do compartilhamento de boas práticas de governança corporativa, de forma a influenciar diversos agentes com foco principal de proporcionar uma sociedade melhor (IBGC, 2018). Para o IBGC: “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015, p. 20).”

Marques (2007) observa que a governança corporativa, ao ser descrita como um dos mecanismos que governam o processo decisório de uma organização, tem como objetivo, não intervir na autonomia da organização, mas, sim, equilibrar a atuação da organização de forma a proporcionar uma gestão mais responsável e transparente. Nesse sentido, a iniciativa gera uma cultura na organização que se traduz em melhor captação de recursos financeiros e humanos. Corroborar esta afirmação o fato de que boas práticas de governança corporativa trazem à organização preservação do valor dessa, bem como sua otimização, o que facilita o acesso a capital, elevando sua longevidade (IBGC, 2015).

A gestão responsável, pretendida no momento em que se adota a governança corporativa como caminho de ação, se estabelecerá sobre pilares que garantam os direitos dos acionistas, tratamento equitativo, clara definição dos papéis dos stakeholders, transparência nas informações e atribuição de responsabilidade aos membros de diretoria e conselhos, como afirma Marques (2007), que acrescenta: a boa governança corporativa requer compreensão das relações existentes, bem como apoio dos níveis mais elevados de gestão.

Sobre o emprego de tais práticas nas instituições públicas, “princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse contexto, o setor público” (TRAVAGLIA; SÁ, 2017, p. 22). Para Bogoni et al. (2010), a aplicação das boas práticas de governança corporativa na gestão pública pode ser vista pela ótica de agregação do valor à sociedade, diante das necessidades do cidadão, considerando os recursos que estão disponíveis.

A governança corporativa assegura a equidade, transparência, responsabilização e conformidade às normas jurídicas e, nesse contexto, defende-se que tais pressupostos são aplicáveis ao setor público, desde que, dadas as especificidades de cada setor, sejam realizadas as devidas adaptações (IBGC, 2015).

A International Federation of Accountants (IFAC), organização de atuação global para a profissão contábil, com o interesse público de contribuir para o desenvolvimento de fortes economias internacionais, opina sobre a governança corporativa no setor público (IFAC, 2019). O emprego efetivo de práticas da governança corporativa em organizações públicas proporciona o encorajamento ao uso eficiente de recursos, amplia a transparência na destinação de tais recursos e imprime na cultura organizacional a responsabilização dos gestores, o que acabaria por tornar as instituições públicas mais confiáveis (IFAC, 2001).

A aplicação da governança corporativa na área pública introduz um modo de gestão característico de entidades privadas que buscam sempre a eficiência. O reflexo da disseminação das práticas na esfera estatal é traduzido através de um olhar voltado para a sociedade, estando as instituições públicas sujeitas aos padrões de aceitação social (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

Os padrões delimitados pela sociedade objetivam o exercício do controle sobre a administração. O controle social tornou-se ferramenta nas mãos da população, a partir da Constituição Federal de 1988, quando os cidadãos passaram a ter direitos inéditos, que compreendiam o poder de controle, dando a possibilidade de impor valores de integridade, transparência e responsabilidade aos governantes (PASCOAL; OLIVEIRA, 2019).

Nesse contexto, Oliveira e Pisa (2015) elucidam uma reestruturação no Estado, com vistas a direcioná-lo quanto aos aspectos sociais da gestão pública, de forma a consolidar um novo modo de relação entre o Estado e a sociedade, culminando na evolução para a ideia de governança, que apesar de ainda estar muito associada ao setor privado, sua adoção pelo setor público teria relevante impacto. Os desafios da governança no setor público podem ser enfrentados através de estratégias que enfatizem a participação discricionária e mais flexível de forma horizontal (FIERLBECK; GARDNER; LEVY, 2018).

Boas práticas de governança corporativa trazem segurança no exercício das atividades das organizações proporcionando maior confiança aos *stakeholders* (IBGC, 2015). A aplicação dos conceitos no setor público se mostra vantajosa ao seu desenvolvimento. A governança pública, por um lado, representa uma alternativa para elevar o governo a outros níveis de gestão, e, por outro, introduz o senso de responsabilidade coletiva na sociedade (TCU, 2014).

Santos e Rover (2018) interpretam que falar em governança pública significa exercer influência sobre processos sociais que acontecem dentro de uma rede de políticas que envolvem muito

atores. Secchi (2009) entende que o termo pode ser interpretado como um movimento no eixo horizontal das relações entre todos os atores do setor público e privado que, juntos, desempenham papel importante da elaboração de políticas públicas.

A governança pública é a aplicação da governança corporativa e seus princípios no setor público e, sobre isso, Matias-Pereira (2010) afirma que o seu emprego é adequado ao setor público, dada a relevância da articulação e cooperação dos atores sociais. O autor define a governança pública como um meio através do qual se determina o equilíbrio de poder estabelecido entre governantes, gestores, servidores e cidadãos, com a intenção de dar prioridade ao bem comum em detrimento de interesses particulares.

Para Kissler e Heidemann (2006), a governança pública está relacionada à transformação na gestão política. Para os autores, o termo reflete a tendência de adotar cada vez mais a autogestão em seus aspectos sociais, econômicos e políticos, trazendo à tona uma nova composição de modos de gestão que incluem a negociação, a comunicação e a confiança.

Outro ponto de vista é o de que a governança pública “é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidade institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos, e da melhoria do desempenho” (MARTINS; MOTA; MARINI, 2019, p. 55).

Para Bovard e Loffer (2003), a governança pública é percebida na negociação entre as partes interessadas, visando relacionar melhoria de resultados alcançados com a implementação de políticas públicas. O caminho a ser percorrido para tais políticas de desenvolvimento amparadas pela governança pública deve, na visão de Kissler e Heidemann (2006), se orientar pelos elementos estruturais de gestão, responsabilidade, transparência e legalidade no setor público.

A implementação da governança corporativa no setor público também pode ser definida como “um processo no qual as organizações e a sociedade tomam determinadas decisões, que determinam quem será o agente e como este deverá fazer a prestação de contas” (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018, p. 9).

Slomsky (2008) levanta diversas considerações acerca da governança pública, entre elas cita que esta reflete a maneira como se dá o exercício de poder na administração de recursos públicos e sociais da nação, objetivando seu desenvolvimento. A governança aplicada ao setor público determina o relacionamento entre administração, controle e supervisão, a fim de alinhar objetivos políticos, providenciando prestação de contas em benefício dos cidadãos

(SLOMSKY, 2008). De forma a ampliar as considerações acerca da governança pública, apresenta-se o Quadro 1, contemplando a visão de entidades nacionais e internacionais sobre o tema.

Quadro 1 – Governança pública na visão de entidades nacionais e internacionais

Entidade	Definição de governança pública
OECD (2004)	Governança pública abrange os arranjos formais e informais que determinam a tomada de decisão e a implementação das ações públicas, buscando manter os valores constitucionais.
BANCO MUNDIAL (2006)	Governança pública reúne as tradições e instituições mediadoras da autoridade do governo em um país. Inclui o processo de seleção dos governos, monitoramento e possível substituição, assim como abrange a capacidade de formulação e implementação eficaz de políticas públicas e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.
TCU (2014)	A governança pública trata-se da capacidade dos governos para avaliar, direcionar e controlar a gestão das políticas e serviços oferecidos pelo Estado que visam o atendimento, de maneira efetiva, das demandas da sociedade.
BRASIL (2017)	Trata a governança pública como um conjunto de mecanismos que inclui liderança, estratégia e controle executados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão visando conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade.
CGU (2018)	Considera-se a governança pública como um mecanismo que abrange todas as atividades de uma instituição pública executadas com a finalidade de assegurar que as ações estejam orientadas aos objetivos alinhados aos interesses sociais.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos conceitos emitidos pelas entidades referenciadas.

O Quadro 1 apresenta as principais definições acerca do termo governança pública, utilizando a linguagem de diversas entidades nacionais e internacionais, relacionando a temática aos aspectos mais relevantes da gestão pública. Em nível mundial, a governança pública está relacionada ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos (OECD, 2004). O termo também se traduz como um mecanismo regulador de autoridade (BANCO MUNDIAL, 2006). Em território nacional, a temática está relacionada à oferta efetiva de serviços públicos ou ainda à condução de políticas públicas (TCU, 2014; BRASIL, 2017). Por fim, a governança pública se associa também, e principalmente, ao interesse social que rodeia a administração nas instituições governamentais (CGU, 2018).

Percebe-se que há semelhanças entre a governança corporativa e a governança pública. A distinção entre propriedade e gestão, as definições de responsabilidade e poder, a necessidade de acompanhamento e incentivo na implementação de políticas e a definição de objetivos são aspectos comuns da governança aplicada aos dois setores (FONTES FILHO, 2003).

Em contrapartida, Barret (2001) levanta a necessidade de se reconhecer que, apesar de semelhanças, há diferenças fundamentais nos aspectos administrativos das entidades do setor público e privado no que se refere à governança. O autor destaca que o foco característico da governança corporativa, orientado a negócios, se difere, em muito, do foco observado no ambiente público. Enquanto no setor privado a governança tem foco direcionado a verificações nos aspectos contábeis e sistema de valores, no setor público dá-se atenção às questões éticas e de conduta com processos mais transparentes e íntegros (BARRET, 2001).

Há diferenças consideráveis entre a governança corporativa e a governança pública. Bogoni et al. (2010) reforçam que as boas práticas de governança corporativa utilizadas em instituições privadas buscam o aumento de valor para a sociedade, em termos de reconhecimento pelo trabalho prestado, pelo resultado econômico, facilitando seu acesso ao capital. Já a aplicação na gestão pública governamental das práticas de governança visa o aumento de valor para o cidadão, conforme suas necessidades e recursos à disposição.

Na visão de Rodrigues e Souza Neto (2012) a diferença entre a governança aplicada no setor privado daquela aplicada no setor público não se encontra no conceito, visto que ambas têm o mesmo significado e, portanto, os mesmos princípios. A diferença, para os autores, reside na forma como se utiliza o conceito, visto que no setor privado é aplicado visando a competitividade para geração de resultado, e, no público, busca-se a conformidade entre os *stakeholders*.

Outra diferença reside no modelo de prestação de contas. No setor privado, esta ação é executada em direção aos sócios e clientes, e no setor público, tal responsabilidade é dada ao gestor, mediante os inúmeros mecanismos de controle que atribuem às instituições a responsabilidade de executar prestação de contas aos diversos *stakeholders*, considerando o interesse de cada um deles (IFAC, 2001).

A finalidade das boas práticas de governança também se mostra distinta entre os setores privado e público. Barret (2001) entende que no setor privado a governança é aplicada visando maior competitividade e valor de mercado enquanto que no setor público, sua função reside na busca pela legalidade e legitimidade.

Apesar das distinções acerca da governança entre os setores, Rossetti e Andrade (2014) reforçam que a adoção da prática, seja no setor privado ou no setor público, tem por essência

princípios que regem a ação dos gestores e que trazem consigo orientações claras, objetivas, simples e adaptáveis às mais diversas situações corporativas de amplo interesse.

Já Matias-Pereira (2012) entende que a governança pública, de maneira específica, abarca ainda a distribuição de poder na sociedade que se encontra, amparada em pilares básicos: o papel dos políticos, o papel dos administradores públicos e o papel da população. Cada vertente representa uma percepção de mundo distinta. Configura-se como um desafio na administração pública, a articulação de elementos e princípios comuns que sejam relevantes aos diversos contextos, de forma que permitam construir uma estrutura básica de governança (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Neste contexto a permanente busca pela prática dos princípios da governança pública na administração de instituições do Estado deve ser reconhecida como um requisito para a progressão da organização, ressaltando-se ainda que a aplicabilidade dos princípios deve ser tarefa permanente, com participação de todos os atores envolvidos, sejam dirigentes, políticos, órgãos de controle e o cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Dessa forma os princípios basilares da governança pública funcionam como direcionadores das práticas e por isso são bastante discutidos pelos estudiosos. Conforme Almeida-Santos (2018), os princípios da governança no setor público podem variar, dado o contexto de cada país, havendo a necessidade de estudos aprofundados que avaliem as características de nações com mesma base econômica, cultural e geográfica, de forma a amenizar a divergência na delimitação de princípios entre os países.

Exemplificam a adoção de princípios distintos de governança pública a Austrália e o Reino Unido. O serviço público australiano adota como princípios da governança pública a responsabilização, a transparência, a integridade, a representação, a eficiência e a liderança (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2019). Já no Reino Unido, a Comissão Independente sobre Governança no Serviço Público adota como princípios o foco no objetivo organizacional, desempenho efetivo, promoção de valores organizacionais, decisões transparentes, desenvolvimento de capacidades e habilidades, e o engajamento dos interessados com a concretização da responsabilização (THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES, 2004).

Mello (2006) traz à tona discussões acerca dos princípios da governança pública no Canadá e nos Estados Unidos. No Canadá, os princípios da governança corporativa no setor público são

voltados à transparência, responsabilidade pela prestação de contas, responsabilidade fiscal e conduta ética por parte do governo. Nos Estados Unidos, o princípio básico é a promoção da democratização de organizações políticas.

Na visão de Matias-Pereira (2012), os princípios básicos que funcionam como indicadores das ações que dão ensejo à prática da governança pública são a transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a conduta ética. Madhani (2014) explana que os princípios da governança no setor público são a responsabilização, a transparência e a conduta ética. Matias-Pereira (2012) e Madhani (2014) afirmam que tais princípios no setor público são idênticos à temática no setor privado.

Em Oliveira e Pisa (2015), dado o amplo espectro sobre a temática e o interesse de delimitar os princípios da governança pública, adotam-se como tais a efetividade, a transparência, a *accountability*, a participação, a equidade, a conformidade legal e a integridade.

Bovaird (2003) afirma que, mediante as divergências possíveis na definição dos princípios da governança pública, alguns elementos-chave são passíveis de aplicação em qualquer contexto, dentre eles, a transparência, a prestação de contas, a igualdade, a inclusão social e o respeito à diversidade, bem como a garantia da competitividade no ambiente global. Sobre a aplicabilidade dos princípios:

Em que pese o grande diálogo acadêmico em torno do conceito de governança pública, tem-se que alguns princípios transitam e dialogam em todos os argumentos apresentados, como, por exemplo, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e direcionem a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público (TEIXERA; GOMES, 2019, p. 533-534).

Conforme Santos (2012), a definição de princípios auxilia na padronização da comunicação entre gestores. Neste cenário, a IFAC, através do seu Comitê do Serviço Público, dedicou-se à inclusão do setor público em seus relatórios financeiros, contábeis e de auditoria, e, através do documento *Study 13*, definiu princípios que são comuns aos diversos tipos de organização, além de recomendações acerca da governança aplicada ao setor público (IFAC, 2001).

O estudo desenvolvido pela IFAC apresenta como princípios da governança pública a transparência, a integridade e a *accountability*, este último entendido como a responsabilidade pela prestação de contas (IFAC, 2001). Oliveira e Pisa (2015) destacam a recorrente preocupação e a unanimidade na literatura acerca dos princípios adotados pela IFAC. O Quadro 2 traz as definições do IFAC definidas no *Study 13* para cada um dos princípios.

Quadro 2 – Princípios da governança pública segundo o IFAC

Princípio	Definição
Transparência	A transparência garante a confiança de todos os interessados na gestão das atividades e ações no setor público principalmente no que diz respeito à tomada de decisão dos gestores. A abertura a consultas pelas partes interessadas e a garantia de publicidade das informações em sua forma mais completa, precisa e clara são medidas oportunas e conferem eficácia na implementação da transparência como princípio de governança.
Integridade	A integridade se relaciona a operações baseadas em honestidade e objetividade. Envolve o elevado padrão de decoro e probidade na administração dos recursos de origem pública. A integridade depende de sistemas de controle e de padrões relacionados às normas de gestão de pessoas dentro da administração pública. A integridade impacta diretamente no processo de tomada de decisão bem como na qualidade de relatórios financeiros e ainda no desempenho dos gestores.
Accountability	Trata-se do processo através do qual a entidade pública e as pessoas que atuam nela se tornam responsáveis pelas decisões tomadas e ações executadas incluindo preferencialmente a gestão de recursos públicos devendo ser submetidas ao exame externo. Atinge-se estes princípios à medida que há uma compreensão clara dos papéis e responsabilidades definidos através de uma estrutura robusta. Em outras palavras, a <i>accountability</i> é o dever de responder por uma responsabilidade que é atribuída ao agente público.

Fonte: Adaptado de IFAC (2001, p. 12)

Os princípios da governança pública definidos pela IFAC (Quadro 2) são a transparência, a integridade e a *accountability*. Por entendimento da IFAC, a transparência está diretamente relacionada à confiança, e a abertura da instituição a todos os interessados configura-se como uma oportunidade de tornar a gestão pública mais transparente. A integridade tem relação com a licitude na tomada de decisão e aplicação de recursos públicos, e a *accountability* é a junção da responsabilidade dos gestores com a necessidade de prestação de contas à população (IFAC, 2001).

Malbon, Carey e Reeders (2018) introduzem a ideia da cultura de responsabilização que orienta a prática a caminhos mais seguros na medida em que induz a administração a responder os dilemas dos cidadãos, da sociedade civil e dos políticos. Trata-se de um desafio complexo já que um estudo de Lee e Park (2020) fornece provas de que o compromisso com a resposta, o desenvolvimento da capacidade de resposta nem sempre é uma preocupação para os princípios políticos. Isso se agrava em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde as organizações podem ser vistas de forma cética, por que além da baixa capacidade de resposta, são ambientes onde estão presentes o clientelismo e a corrupção (ZARYCHTA; GRILLOS; ANDERSSON, 2019).

Os princípios definidos pela IFAC para a governança pública são reafirmados pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com Armstrong (2005), a transparência, a integridade e a *accountability* foram identificados pela ONU como princípios que regem a administração pública. Silveira et al. (2013) acrescentam que a transparência, a integridade e a *accountability* estão relacionadas entre si.

No Brasil, o TCU é um órgão incentivador da utilização dos princípios de transparência, integridade e *accountability* como um meio de aperfeiçoamento da administração pública, buscando o fortalecimento da relação entre instituições públicas e a sociedade, proporcionando o acompanhamento das ações do governo pelos cidadãos. (TCU, 2014)

Silveira et al. (2013) atribuem ao princípio da transparência a possibilidade de acesso a informações referente à tomada de decisões e desempenho no setor público. Indo além, a transparência representa a necessidade de as informações produzidas no setor público serem completas, acessíveis, de fácil entendimento, sem vieses e com a devida atenção aos diversos meios de comunicação capazes de promover a ampla divulgação dos resultados das ações dos gestores públicos (KIM et al., 2005). Para o TCU, a transparência é caracterizada:

[...]pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros (TCU, 2014, p. 50).

Ainda sobre o princípio da transparência, Bairral, Silva e Alves (2015) acreditam que a implantação de ações nesse sentido, no setor público, torna-se cada vez mais pertinente, dado que a divulgação de informações de maneira clara e, independentemente do meio, proporcionam um feedback de valor considerável, tanto para os órgãos de controle quanto para o cidadão. Os autores explicam que, para os órgãos de controle, a transparência é importante por auxiliar nas funções de fiscalização do desempenho da gestão pública; já para o cidadão, a administração pública, apoiada no princípio da transparência, permite à sociedade avaliar o quanto os atos públicos estão em consonância com os anseios do cidadão.

Acerca do princípio da *accountability*, este se relaciona à responsabilidade e à prestação de contas. Silva (2009) explicita o fluxo das informações públicas, que se inicia na geração de recursos através de tributos, passando pela gestão financeira, atingindo o cliente final, o cidadão, através da oferta de serviços públicos. O autor acrescenta que o fornecimento de serviços públicos deve vir acompanhado de prestação de contas que manifeste a probidade dos atos públicos de forma clara, transparente, completa e responsável.

Em TCU (2014), visualiza-se a relação entre *accountability* e confiança. Estes princípios se conceituam como o ato obrigatório das entidades às quais são confiados recursos públicos. As instituições devem assumir a responsabilidade pela ordem fiscal e gerencial que lhes são conferidas (TCU, 2014). A instituição deve, portanto, prestar contas acerca de sua atuação, de maneira clara e, acima de tudo, voluntária, sendo fundamental assumir as consequências de atos e omissões, de maneira integral, atuando no sentido de estimular diligências e responsabilidades quanto ao seu papel (IBGC, 2015).

A prestação de contas deve vir acompanhada de uma boa contabilidade que implica dizer no uso, por parte das organizações públicas, de sistemas e práticas que auxiliem na determinação dos custos totais da organização para o fornecimento do seu serviço. É através destas ferramentas que os gestores podem tomar decisões mais precisas sobre custeio, contratos, desempenho e gestão de custos sendo indiscutível que a aplicação destas na administração pública ainda é pouco investigada (MOHR; RAUDLA; DOUGLAS, 2020). Sobre o princípio da transparência e a importância de estar intimamente relacionado a *accountability* Santos e Rover (2019) concluem que os dois princípios influenciam positivamente na eficiência da aplicação dos recursos públicos.

O princípio da integridade se relaciona à adoção de postura honesta no desempenho das funções oficiais, reprimindo atos de corrupção e abuso de poder (IFAC, 2001). As instituições públicas, no exercício de suas funções, devem priorizar de maneira estrita o cumprimento à legislação que normatizam processos do setor público. Tal postura é possível mediante adoção de diretrizes e mecanismos que preservem a probidade dos atos, prevendo ilicitudes como, além da corrupção, práticas de fraude e suborno (IBGC, 2015).

A integridade no setor público é interpretada como um rol de arranjos adotados pelas instituições que visam proporcionar uma administração pública que não se desvie do seu principal objetivo de entregar resultados esperados pela população, de forma que o alcance dos resultados tenha sido adequado, imparcial e eficiente. Complementa-se que atos inapropriados comprometem a credibilidade das instituições públicas (CGU, 2015).

No Brasil, visualizam-se textos normativos que caminham no sentido de estimular os princípios da governança pública. Dentre alguns marcos legais criados, destaca-se a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, reconhecida como a Lei do Orçamento, que obriga a divulgação de balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais pela União, estados e municípios (BRASIL, 1964). A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, denominada como Lei de Responsabilidade

Fiscal, dispõe normas para a gestão fiscal na administração pública, incluindo ações de planejamento e transparência a fim de prevenir riscos e corrigir desvios que possam desequilibrar as contas públicas (BRASIL, 2000). Por último, cita-se a Lei do acesso à Informação, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que estabelece procedimentos de acesso à informação conforme princípios básicos da administração pública.

2.3 Mecanismos e práticas de Governança Pública

A governança pública configura-se como uma modernização da relação entre Estado e sociedade. Sobre isso, Kooiman et al. (2008) afirmam que tal modernização pretende promover uma administração pública voltada ao seu exterior dando atenção às forças exteriores com as quais se relaciona. Para tal, a criação de mecanismos é fundamental para o favorecimento de uma maior participação no processo de gestão de interesses coletivos.

Kissler e Heidemann (2006) afirmam que a adoção de mecanismos de governança pública pressupõe clara definição e institucionalização de regras que não sejam nem tão rígidas, a ponto de frear iniciativas inovadoras na gestão, e nem tão flexíveis, para que não representem objetivos estratégicos mal definidos e que comprometam a comunicação entre os membros.

Implantar práticas de governança pública é ação relacionada à capacidade da instituição em implementar e coordenar processos nesse sentido e sobre isto:

A capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e, a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos, necessários para que as decisões se materializem (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124-125).

São requisitos para a boa governança, conforme Marques (2007), a clara identificação e articulação de responsabilidades, de maneira que se tenha a real compreensão das relações existentes entre os interessados, proporcionando o controle dos recursos e monitoramento de resultados. A boa governança por parte das autoridades do governo é esperada pelo cidadão e, portanto, ações neste sentido devem promover a ampla fiscalização pela sociedade.

Fontes Filho e Picolin (2008) afirmam que, na governança pública, a adoção de diretrizes é mecanismo facilitador da identificação de resultados e do nível de realização de gestores, e tal ação consoma um círculo virtuoso de busca por bons desempenhos, causando a redução de interferências sobre a atuação profissional. Nesse sentido, a indefinição de objetivos claros para

a instituição pública desfavorece a participação de pessoas em processos-chave de condução estratégica da organização. Sem que existam regras bem definidas, a implantação de práticas de governança pública acaba se tornando obra do acaso, envolvendo pessoas engajadas, porém sem papéis vinculantes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Matias-Pereira (2010), acerca dos pressupostos da governança pública, afirma que a boa prática em governança no setor requer uma gestão em nível estratégico capaz de atender efetiva e tempestivamente as demandas da população, em outros termos, trata-se de uma gestão política voltada à consecução da legitimidade, mediante o uso adequado dos instrumentos disponíveis para o atendimento satisfatório dos anseios da sociedade. Ainda sobre a prática administrativa, esta precisa estar permeada por profissionalismo e ética, garantindo o planejamento transparente de políticas e a responsabilização dos gestores (WORLD BANK, 2007).

São requisitos comuns aos diversos mecanismos de implementação da governança no setor público e que refletem a complexidade e diversidade do contexto, segundo Barret (2002): a necessidade da clara articulação e definição de responsabilidades, a compreensão real das relações existentes entre os *stakeholders* e a instituição, e por fim, a importância de ter a sustentação da gestão, particularmente em seu nível superior.

A governança está relacionada à reengenharia da estrutura, das funções, dos processos e das tradições da organização que visam o planejamento de ações de forma que estas sejam executadas buscando atingimento de objetivos e resultados mais transparentes, produzindo os efeitos pretendidos com maior economicidade (WORLD BANK, 2007).

Ressalta-se que a governança aplicada não deve ser confundida com a gestão. Para TCU (2014), a governança está relacionada a processos de comunicação, de avaliação, de liderança, de tomada de decisão, de controle, de monitoramento e de prestação de contas já a gestão diz respeito ao cotidiano das organizações em suas definições de estratégias, políticas e processos. De maneira complementar:

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014, p. 32).

O sistema de governança representa a forma como os atores envolvidos interagem para atingir as boas práticas. A estrutura de governança envolve, portanto, a estrutura administrativa, os

processos de trabalho que ali ocorrem, o fluxo das informações e as pessoas junto de seus comportamentos (TCU, 2014).

A figura 1 ilustra o sistema de governança e gestão. A sociedade, como parte interessada, adentra o nível de governança na posição de principal e, por isso, ocupa posição central e superior. Em seguida, estão as organizações superiores que atuam motivadas pelo interesse comum. Dentro destas organizações, estão a alta administração, com sua autoridade máxima e outros dirigentes. A alta administração encontra-se posicionada estrategicamente, de forma que atenda tanto à governança quanto à gestão. Em seguida, estão os níveis inferiores de gestão, representados pela gestão tática e gestão operacional (TCU, 2014).



Figura 1 – Governança e gestão em instituições públicas
Fonte: Adaptado de TCU (2014)

Na visão de Nardes, Altounian e Vieira (2018), o sistema de governança deve ser constantemente monitorado e avaliado através de ferramentas de gestão. Para os autores, servem de instrumento de análise do sistema de governança o planejamento estratégico, com

definição de missão, valores, missão, objetivos e metas, o estabelecimento de resultados, uma definição acerca de códigos de ética e de conduta, implantação de sistemas de controle internos e externos, assim como uma política de gestão de riscos.

A visão de Nardes, Altounian e Vieira (2018) se fortalece mediante o rol de funções da governança definidas pelo TCU: direcionamento estratégico, supervisão da gestão, promoção do envolvimento das partes interessadas, gerenciamento de riscos estratégicos bem como gestão de conflitos internos, auditoria e avaliação de sistemas de controle e, por fim, a promoção da *accountability* e transparência (TCU, 2014).

No contexto da governança pública, diversos mecanismos foram se desenvolvendo, através da literatura e, também, de normas, no sentido de ampliar o conhecimento e ainda estabelecer uma relação mais harmoniosa entre os agentes públicos tomadores de decisão e a sociedade (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018).

O Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 define legalmente os mecanismos da governança pública. O texto regulamenta a liderança, a estratégia e o controle como mecanismos de governança no setor público, em que a liderança é o conjunto de práticas da natureza humana exercida nos cargos principais da organização, que assegurem a boa governança. A estratégia compreende a definição de diretrizes, objetivos planos de ações, priorização e alinhamento entre a organização e as partes interessadas de forma que o serviço prestado alcance o resultado pretendido. Por fim, o controle representa a estruturação de processos visando mitigar riscos para alcance de objetivos e garantir a execução ética das atividades da organização (BRASIL, 2017).

Liderança, estratégia e controle também são os mecanismos de governança pública adotados pelo TCU que, comparado ao Decreto nº 9.203, traz um nível de complexidade maior com um detalhamento de componentes para cada um deles.

Quadro 3 – Mecanismos de governança pública para o TCU

		MECANISMOS	
Liderança		Estratégia	Controle
COMPONENTES	Pessoas e competências	Relacionamento com partes interessadas	Gestão de riscos
	Princípios e comportamentos	Estratégia organizacional	Controle interno
	Liderança organizacional	Alinhamento transorganizacional	Auditoria interna
	Sistema de governança		<i>Accountability</i> e transparência

Fonte: Adaptado de TCU (2014, p. 37 e 38)

O Banco Mundial também definiu dimensões que se configuram como mecanismos norteadores para a boa governança no setor público. Neste caso, as dimensões são: a) administração do setor público: que trata da melhoria no tocante à capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais; b) quadro legal: que diz respeito ao estabelecimento de um marco legal com regras cujo cumprimento é garantido judicialmente; c) participação e *accountability*; e d) informações e transparência que, juntas, são consideradas fundamentais para o aumento de eficiência econômica, envolvendo a disponibilização de informações, transparência de processos e participação dos cidadãos através da oportunidade de influenciar a tomada de decisão dos gestores públicos (WORLD BANK, 1992).

Em OECD (2015), ficam definidos como dimensões de um mecanismo efetivo de governança pública: estrutura jurídica e regulatória efetiva, definição do papel do Estado, tratamento igualitário, política de relacionamento com *stakeholders*, transparência e definição de responsabilidades.

Através do IFAC, também é possível extrair dimensões que, juntas, configuram-se como um mecanismo passível de adoção pela administração pública para a prática de governança no setor. As dimensões são: a) padrões de comportamento: representa o estabelecimento do exercício da liderança e determinação de valores e padrões da instituição; b) estrutura e processos organizacionais: delimita a forma como a cúpula da administração é definida assim como a distribuição de responsabilidades e a forma que são asseguradas; c) controle: trata-se do rol de controles estabelecidos para o alcance dos objetivos da instituição, conformidade a leis, regulamentações e políticas internas; e, d) relatórios externos: faz referência à prestação de contas e o desempenho da organização (IFAC, 2001).

Apoiado pelas variações conceituais acerca da governança pública, Martins (2011) afirma que a abrangente revisão da literatura seria uma das formas capazes de revelar e ordenar os elementos que constituem uma proposta de mecanismo que ilustre a governança aplicada ao setor público.

De posse dos elementos mais abordados na literatura, Martins (2011) propõe um modelo analítico de governança. A cadeia de governança sugerida por Martins (2011) traz o processo de governança pública baseado em quatro elementos: qualidades e capacidade institucional, desempenho, colaboração e valor público.

Nesta perspectiva, a governança pública fica definida como “um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho” (MARTINS; MARINI, 2014). Martins e Marini (2014) acrescentam que nenhum dos elementos dos mecanismos de governança pública podem ser pensados de forma isolada. Em Martins, Mota e Marini (2019), complementa-se que, sobre este arranjo, cada um dos elementos se sobrepõem. A figura 2 sugere a representação gráfica da cadeia de governança proposta por Martins (2011).

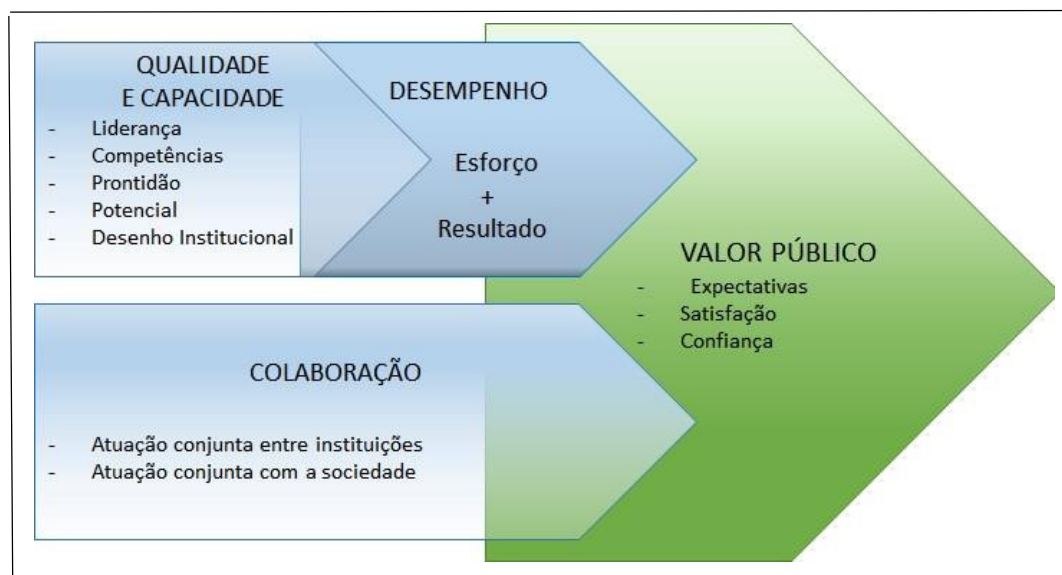


Figura 2 – Cadeia de governança pública
Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2014)

A figura 2 traz o elemento “Qualidade e capacidade” relacionado à liderança, domínio de competências, prontidão e potencial para atuar e o desenho da instituição. Conforme Martins e

Marini (2014), a liderança trata-se de um processo baseado na influência de um indivíduo sobre outros, em que se busca ajustar os interesses individuais aos objetivos da organização. Os autores relacionam as competências a habilidades, conhecimentos e atitudes que, integrados, são capazes de maximizar os resultados. A prontidão e o potencial de atuação, em que o primeiro se relaciona à sensibilidade no atendimento das demandas e o segundo significa o limite de atuação frente à dimensão do problema. Por fim, o desenho institucional representa o conjunto de regras que estabelecem a configuração jurídica da instituição, junto ao seu modelo de gestão.

A “Colaboração”, de acordo com Martins e Marini (2014), indica “com quem” e “como” a governança se estabelece em uma organização do setor público. Trata-se de uma rede que abrange tanto a atuação conjunta entre as múltiplas instituições públicas, bem como a atuação conjunta com a sociedade, trazendo à tona uma governança mais colaborativa, social e democrática.

Os elementos “Desempenho” e “Valor público” configuram-se como direcionadores da governança para resultados, conforme Martins e Marini (2014). O “Valor público” é definido por Moore (1994) como aquilo que é atribuído pelo público beneficiário, considerando aquilo que recebe do poder público. Para Martins e Marini (2014), falar em valor público implica tocar na subjetividade do ser humano com suas expectativas, sua forma de sentir satisfação e confiança em relação aquilo que é oferecido pelo Estado. O valor público, na visão de Min, Lee e Yang (2020), é consequência da conformidade organizacional e das influências institucionais que estimulam as organizações a satisfazerem as expectativas externas e melhor servirem a comunidade. O “Desempenho” traduz-se como a união entre o esforço empreendido pela organização e os resultados obtidos visando à promoção do valor público (MARTINS; MARINI, 2014).

Ao encerrar o levantamento das referências teóricas acerca da governança aplicada ao setor público, em consonância ao entendimento de Matias-Pereira (2010), resta claro que a boa governança no setor público representa a prática da gestão estratégica associada à gestão política e à gestão da eficiência. Conforme a visão do autor, é por meio da gestão estratégica que se gera valor público, termo entendido como a capacidade da organização em atender tempestivamente e de maneira efetiva às demandas da sociedade. A governança tem engajamento no sentido de superação do *status quo*, inspirando ideais de bem-estar, comportamentos éticos e profissionais emanando, sobretudo, confiança ao mesmo tempo em

que amplia a capacidade da sociedade quanto à interpretação de problemas e soluções (MARTINS; MARINI, 2014).

Min, Lee e Yang (2020) sustentam que é fundamental compreender melhor como os princípios e mecanismos trabalham em conjunto para influenciar as decisões dos atores da governança. Tais decisões podem incluir a forma como escolhem os parceiros, a maneira como lidam com a obtenção de lucros, como respondem às necessidades da comunidade e a forma como reagem à violação de interesses.

A revisão teórica deste capítulo fundamentou os conceitos, princípios e mecanismos relacionados à governança pública necessários à resolução do problema de pesquisa e objetivos propostos neste estudo. Este capítulo realizou uma busca profunda, tanto de autores considerados autoridades em administração pública quanto autores, que com trabalhos recentes, ampliaram a teoria acerca da governança pública, que reunidos foram capazes de embasar a construção de um *framework* para análise da governança em instituições públicas proposto no próximo capítulo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com base no objetivo geral que guiou o presente trabalho e através do referencial teórico junto a proposta de *framework* capaz de direcionar o alcance dos objetivos, esta seção apresenta os procedimentos a serem utilizados. Para Laville e Dione (1999), a metodologia é a descrição formal de métodos e técnicas utilizadas pelo pesquisador, indicando a leitura operacional que este fez a partir do quadro teórico.

As partes constitutivas da metodologia apresentadas nesta seção são a abordagem adotada, o tipo de pesquisa a ser realizado, além de descrever a forma como se procederá a coleta de dados, bem como a técnica de análise dos dados que será utilizada. Laville e Dione (1999) concluem que a descrição do procedimento de pesquisa, ao ser constituído de regras precisas, devem assegurar que os resultados da pesquisa sejam confiáveis.

3.1 Abordagem

Esta pesquisa segue um caminho de investigação com abordagem qualitativa. O objetivo de analisar o atual modelo de gestão da EBSEH foi atingido através de pesquisa qualitativa, visto que foi através desta abordagem que se conseguiu ressaltar a natureza socialmente construída da realidade, dando ênfase a um contexto repleto de valores (DENZIN; LINCOLN, 2007).

Flick (2013) e Denzin e Lincoln (2007) afirmam que o modo qualitativo de pesquisa é utilizado, dentre tantas situações, naquelas em que se procura descrever práticas sociais, assim como momentos e significados de rotinas percebidas nos indivíduos e no ambiente que está inserido. Esta pesquisa será caracterizada ainda como descritiva, pois exigirá diversas informações acerca da instituição investigada que auxiliarão na descrição de fatos fenômenos da realidade investigada (TRIVIÑOS, 1987).

Nesse contexto, de acordo com Flick (2013), a pesquisa qualitativa se mostrou adequada por não estar interessada em uma padronização de situações, nem, tampouco, garantir representatividade em uma amostragem aleatória. A abordagem qualitativa é indispensável, nesse caso, por representar uma busca de considerações acerca de questões que realçam a maneira como melhor compreender a prática a ser investigada.

Esta pesquisa adotou ainda uma postura interpretativista. Creswell (1998) define o interpretativismo como um processo investigativo de compreensão baseado na exploração de aspectos sociais ou humanos, que dão ao pesquisador uma visão holística e complexa, conduzindo a um estudo de atitude natural.

Ressalta-se que a pesquisadora é servidora pública lotada em um hospital universitário em transição para a gestão plena pela EBSEH. Nesse contexto, a motivação da pesquisadora emerge do seu interesse na proposta de soluções que possam utilizadas no aprimoramento e modernização das práticas no setor, no período de transição bem como em situações futuras.

3.2 Tipo de Pesquisa

Este estudo utilizou como estratégia de pesquisa o estudo de caso. Como estratégia, “o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21). Correlacionando a estratégia adotada à filosofia interpretativista, Yin (2001) afirma que o estudo de caso torna-se uma necessidade a partir do desejo de compreender fenômenos sociais complexos.

A pesquisa buscou clara compreensão acerca do modelo de gestão adotado pela EBSEH atualmente, portanto, vai ao encontro da perspectiva adotada por Yin (2001), ao definir estudo de caso como uma estratégia que viabiliza uma investigação preservando as características holísticas e significativas do evento investigado na realidade, citando aspectos organizacionais e administrativos como uma das inúmeras formas de aplicação deste tipo de pesquisa.

Complementar ao estudo de caso, esta pesquisa utilizou a pesquisa documental como meio para obtenção do conteúdo necessário aos propósitos desta investigação. O campo de análise da pesquisa documental, conforme Flick (2013), compreende registros e documentos decorrentes de atividades institucionais que não foram produzidos para fins de pesquisa, contudo, as informações ali contidas servirão de importante fonte de análise que auxiliarão na descrição da realidade em estudo.

O presente estudo pretendeu analisar documentos administrativos e estratégicos disponibilizados em formato digital no site da EBSEH assim como reportagens recentes sobre a instituição, sabendo que estes foram produzidos pela instituição objeto de estudo visando algum objetivo prático, e que, portanto, constituem conteúdo do ponto de vista de gestão, assim como outros documentos que venham a constituir importante fonte de informações acerca da atual configuração administrativa da instituição.

3.3 Coleta de Dados

Esta pesquisa fez uso de documentos secundários como fonte de dados para o desenvolvimento do estudo. Flick (2013) define a análise secundária de documentos como a investigação de documentos que não foram produzidos com a finalidade de atender aos propósitos da pesquisa,

mas, sim, produzidos com outros propósitos. Yin (2001) afirma que para encaminhamento adequado do estudo de caso, é necessário a adoção de um protocolo de pesquisa que funcione como uma tática para aumento da confiabilidade, o qual é composto pelas seguintes seções: visão geral do projeto do estudo de caso, procedimentos de campo, questões de estudo de caso e guia para o relatório de estudo de caso. A Figura 4 apresenta o protocolo para esta pesquisa.

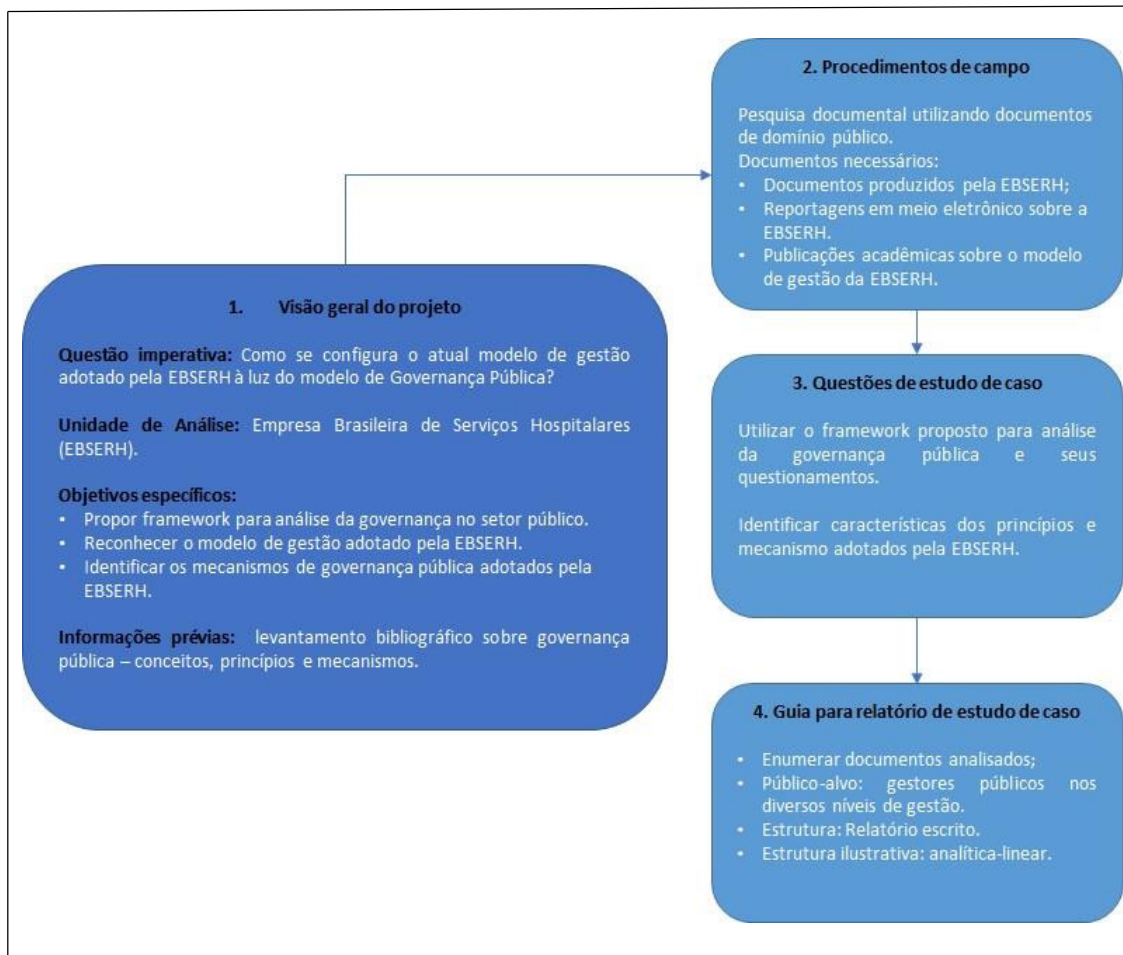


Figura 3 - Protocolo de pesquisa para o Estudo de Caso

Fonte: Elaboração da autora

Por tratar-se de estudo de caso, é exigido como estratégia metodológica a triangulação (YIN, 2001). A triangulação, conforme, Denzin e Lincoln (2007), é a ferramenta que assegura a compreensão em profundidade do fenômeno em estudo, configurando-se como alternativa para validação de representações da realidade estudada. A estratégia constitui-se como um exercício de investigação em torno de um mesmo tema, no qual os dados e as análises de cada faceta aproximam a pesquisa da totalidade do fenômeno (DENZIN; LINCOLN, 2007).

Nesse sentido, este estudo adotará a triangulação de fontes de evidência, conforme Yin (2001). A triangulação será possibilitada através da análise de documentos produzidos pela EBSEH, reportagens publicadas em meio eletrônico sobre a organização e por fim publicações acadêmicas que tratem da gestão desta instituição.

Para Flick (2009), documentos são definidos como artefatos padronizados, ocorrendo habitualmente em formatos particulares, como atestados, certidões, comunicações oficiais, certificados e relatórios. Acerca de documentos oficiais, principal fonte de conteúdo desta pesquisa, Flick (2013) afirma que estes permitem conclusões sobre o que os autores ou as instituições que representam fazem ou pretendem fazer, ou ainda, como avaliam determinadas práticas.

Documentos secundários constituem-se como um meio de expressão em que a sua reconstrução e representação permitem expressar contextos e o apelo por trás disso, conforme Bauer e Gaskell (2002), que acrescentam: “um *corpus* de texto é a representação e a expressão de uma comunidade que escreve” (BAUR; GASKELL, 2002, p. 191).

O uso de documentos secundários é adequado desde que o pesquisador tenha capacidade crítica diante do acervo que servirá de dados à pesquisa. Sobre isso, Laville e Diona (1999) afirmam que documentos aportam informações diretamente, o dado está presente, restando ao pesquisador a realização de triagem, criticando a fim de julgar a qualidade da fonte em função da necessidade da pesquisa; e a realização de uma codificação ou categorização destes documentos.

Dessa forma, constituem-se como objetos de análise desta pesquisa:

- a) Documentos da EBSEH, com a categoria de análise “Institucional”:
 - Documentos acerca da criação da EBSEH;
 - Carta Anual 2018 que explicita consecução de objetivos propostos em 2017;
 - Documento que estabelece a Política de Divulgação de Informações;
 - Documento que estabelece Política de Transações;
 - Mapa Estratégico;
 - Atas da assembleia geral;
 - Documento que estabelece informações gerais sobre o Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, Comitê de Auditoria e Comitê de Elegibilidade;

- Atas do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, Comitê de Auditoria e Comitê de Elegibilidade;
 - Código de Ética e Conduta da EBSEH;
 - Programa de Integridade;
 - Documentos que estabelece informações acerca de auditoria interna; e
 - Relatório de Administração para o exercício de 2018.
- b) Publicações acadêmicas que tratem do modelo de gestão da EBSEH, com a categoria de análise denominada “acadêmicos”:

Esta fonte representa as publicações acadêmicas resultantes de busca feita em duas bases de dados: Scielo, e Periódicos CAPES. São trabalhos que contenham em seu título e/ou resumo o termo “EBSEH” classificados na área de Ciências Sociais Aplicadas publicados a partir de 2013. Dessa forma, foram obtidos 12 artigos com essas características que serviram de fonte de dados para esta pesquisa. Abaixo estão descritos os títulos dos trabalhos, autores, ano de publicação e o endereço de acesso:

- Título: A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH): um estudo de caso. Autor (a): Renata Machado dos Santos Gomes. Ano: 2016 (<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/278>).
- Título: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: inconsistências à Luz da Reforma do Estado. Autora: Maria de Fátima Silianky de Andreazzi. Ano: 2013 (http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-55022013000200016&script=sci_abstract&tlng=pt).
- Título: Reflexões Bioéticas sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH). Autores: Dario Palhares, Antônio Carlos Rodrigues da Cunha. Ano: 2014 (<http://www.scielo.org.co/pdf/rlb/v14n1/v14n1a10.pdf>).
- Título: Novo Modelo de Gestão para Hospitais Universitários: Percepção dos Profissionais da Saúde. Autores: Kedna Kelly de Souza Gomes, Lúcia Conde de Oliveira, Ana Karla Batista Bezerra Zanella, Lúcia de Fátima Rocha Bezerra Maia. Ano: 2014. (<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634910>).
- Título: A arte do improviso - o processo de trabalho dos gestores de um Hospital Universitário Federal. Autores: Denilda Littke, Francis Sodré. Ano: 2015 (http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232015001003051&script=sci_abstract&tlng=pt).

- Título: Empresarização da Saúde Pública - o caso da EBSERH. Autores: Janiele Cristine Peres Borges, Márcio Barcelos, Marcio Silva Rodrigues. Ano: 2015. (<https://periodicos.uff.br/pca/article/view/27119>).
 - Título: Trabalhadores estatutários e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Autores: Janine Vieira Teixeira, César Albenes de Mendonça Cruz, Rita de Cássia Duarte Lima. Ano: 2018 (<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/18657>).
 - Título: A implantação de um sistema de gestão de custos no Hospital Universitário pela EBSERH – um estudo de caso com utilização do PMBOK. Autor: Diego Farias Oliveira. Ano: 2017 (<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/122-139>).
 - Título: Aplicabilidade do planejamento estratégico em Hospitais Universitários Federais. Autores: Christian Luiz da Silva, Luana de Assis. Ano: 2016 (<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/257>).
 - Título: Investigando a organização de processos de trabalho pelo uso de ferramentas analisadoras. Autora: Ana Paula Rocha de Sales Miranda. Ano: 2015 (<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/21059>).
 - Título: A flexibilização das relações de trabalho na saúde – a realidade de um Hospital Universitário Federal. Autores: Sheila Maria Parreira Alves, Maria Carlota de Rezende Coelho, Luiz Henrique Borges, César Albanes de mendonça Cruz, Leila Massaroni, Paulete Maria Ambrósio Maciel. Ano: 2015 (http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232015001003043&script=sci_abstract&tlng=pt).
 - Título: Multivariate analysis techniques applied for the performance measurement os Federal University Hospitals of Brasil. Autores: Maria Gabirela Peixoto, Marcel Andreotti Musetti, Maria Cristina Angélico Mendonça. Ano: 2018. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360835218304364>).
- c) Reportagens publicadas em meio eletrônico sobre a EBSERH, com a categoria de análise denominada “mídia”:

Esta fonte traz as reportagens em meio eletrônico publicadas no ano de 2019 obtidas utilizando a ferramenta de busca Google em sua aba “Notícias”. A busca trouxe inúmeros resultados, porém foram escolhidas as reportagens que tratavam

especificamente da gestão administrativa da instituição alvo deste estudo. Abaixo estão descritos os títulos das reportagens, autores e endereço de acesso:

- Título: 40 dos 50 hospitais universitários federais estão sob gestão da EBSEH.
Autor: Felipe de Oliveira Moura
(<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/trabalho-e-formacao/2018/07/08/interna-trabalhoeformacao-2019,693662/40-dos-50-hospitais-universitarios-federais-estao-sob-gestao-da-ebserh.shtml>).
- Título: Ministro da educação elogia estatal de hospitais. Autora: Angela Pinho
(<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sem-cita-lo-weintraub-se-refere-a-empresa-criada-por-haddad-como-modelo.shtml>).
- Título: Ministério Público do Trabalho instaura inquérito para investigar denúncia contra EBSEH. Autora: Wanessa Gommers
(<https://www.gp1.com.br/noticias/mpt-instaura-inquerito-para-investigar-denuncia-contra-ebserh-452658.html>).
- Título: Rede EBSEH agora conta com aplicativo para smartphones. Autor desconhecido
(<http://www.ebserh.gov.br/noticias/201804271343-rede-ebserh-agora-counta-com-aplicativo-para-smartphones>).
- Título: Programa gerido pela EBSEH libera R\$ 843 mil para HUUF. Autor: Andreza Azevedo
(http://www2.ebserh.gov.br/web/hu-ufs/noticias/-/asset_publisher/GGPOGcvnnoeY/content/id/4357056/2019-08-programa-gerido-pela-ebserh-libera-r-843-mil-para-hu-ufs).
- Título: Ministério Público aciona justiça para obrigar contratação de funcionários no Hospital de Clínicas. Autor: Bruno Inácio
(<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/cidades/minist%C3%A9rio-p%C3%BAblico-aciona-justi%C3%A7a-para-obrigar-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-funcion%C3%A1rios-no-hospital-das-cl%C3%ADnicas-1.743402>).
- Título: Mais de R\$ 116 milhões são liberados para hospitais universitários federais. Autor desconhecido
(<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/33481-ebserh/83001-mais-de-r-116-milhoes-sao-liberados-para-hospitais-universitarios-federais>).
- Título: HUOL ampliará área para atendimento de câncer.
(<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/huol-ampliara-a-rea-para-atendimento-de-ca-ncer/465841>).

- Título: HUGV em Manaus recebe repasse de R\$ 1,6 milhão para modernização de cirurgias. Autor desconhecido (<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/12/01/hugv-em-manaus-recebe-repasse-de-r-16-milhao-para-modernizacao-de-cirurgias.ghml>).
- Título: Hospital regional: EBSE RH não quer gestão e perícia trava a reforma. Autor desconhecido (<https://oparana.com.br/noticia/hospital-regional-ebserh-nao-quer-gestao-pericia-trava-a-reforma/>).
- Título: Hospital das Clínicas tem 51 leitos fechados por falta de profissionais. Autor: Gabriel Ronan (https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/08/06/interna_gerais,1075351/hospital-das-clinicas-tem-51-leitos-fechados-por-falta-de-profissionais.shtml).
- Título: Hospitais universitários filiados à EBSE RH recebem novos equipamentos. Autor desconhecido (http://www2.ebserh.gov.br/web/hupaa-ufal/noticias/-/asset_publisher/1phnMHZQS4WH/content/id/3721592/2018-12-hospitais-universitarios-recebem-novos-investimentos).
- Título: Hospitais filiados à EBSE RH registram crescimento de 78% da força de trabalho. Autor: Ronaldo Pedroso (http://www2.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/noticia-gestao/-/asset_publisher/FJZoSvpDWTpr/content/hospitais-filiados-a-ebserh-registram-crescimento-de-78-da-forca-de-trabalho/15796).
- Título: General demitirá 4 mil precarizados em hospitais universitários. Autores: Guilherme Amado, Eduardo Barreto, Naomi Matsui (<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/general-demitira-4-mil-precarizados-em-hospitais-universitarios-23597200>).
- Título: Empregados da EBSE RH farão assembleias para avaliar nova proposta de acordo. Autor: Tribunal Superior do Trabalho (http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/empregados-da-ebserh-farao-assembleias-para-avaliar-nova-proposta-de-acordo).
- Título: EBSE RH – com 7 meses de impasse, acordo salarial chega à reta final. Autor: Otávio Augusto (<https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/ebserh-com-7-meses-de-impasse-acordo-salarial-chega-a-reta-final>).
- Título: EBSE RH promove 2º encontro nacional de ouvidores dos Hospitais Universitários. Autor desconhecido (<http://www2.ebserh.gov.br/web/hu>

ufma/noticias/-/asset_publisher/s7KDTvaBNPtX/content/id/1011217/2016-03-ebserh-promove-2-encontro-nacional-de-ouvidores-dos-hospitais-universitarios).

- Título: Administradora de Hospital Universitário, EBSEH evita mortes com avanço no controle de infecção hospitalar. Autor desconhecido (<https://www.douradosagora.com.br/noticias/capital/ebserh-evita-mortes-com-controle-de-infeccao-hospitalar>).
- Título: EBSEH cria Central de Laudos em Brasília para desafogar HUSM. Autora: Dandara Flores Aranguiz (<https://diariosm.com.br/not%C3%ADcias/sa%C3%BAde/ebserh-cria-central-de-laudos-em-bras%C3%ADlia-para-desafogar-o-husm-1.2167946>).
- Título: Dos R\$ 116 milhões liberados pelo governo para hospitais universitários, R\$ 7,7 milhões são destinados ao Rio Grande do Sul. Autor: Itamar Melo (<https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2019/11/dos-r-116-milhoes-liberados-pelo-governo-para-hospitais-universitarios-r-77-milhoes-sao-destinados-aos-rs-ck3j33bp400qi01lllg6g72xv.html>).
- Título: Crise na EBSEH – servidores não aceitam novo acordo com governo. Autor: Otávio Augusto (<https://www.condsef.org.br/noticias/crise-ebserh-servidores-nao-aceitam-novo-acordo-com-governo>).
- Título: Estatal foi criada já sabendo que demandaria muito dinheiro público. Autora: Jéssica Sant’Ana (<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/a-estatal-criada-por-dilma-que-virou-dor-de-cabeca-para-o-governo-bolsonaro-c81uv5lbp9cwg782dgi93l6fi/>).
- Título: Estado renova e amplia contrato com EBSEH para a oferta de especialidades no HU de Sergipe. Autor: Agência Sergipe (<https://www.se.gov.br/noticias/saude/estado-renova-e-amplia-contrato-com-ebserh-para-a-oferta-de-especialidades-no-hu-de-lagarto>).
- Título: A vida de quem foi “privatizado”. Autor: Ana Carolina Caldas (<https://www.brasildefatopr.com.br/2019/11/28/a-vida-de-quem-foi-privatizado>).
- Título: “Não adianta equipamento sem ter pessoal”, diz presidente da EBSEH. Autor: Folha Dirigida (<https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/ebserh-nao-adianta-equipamento-sem-pessoal-diz-presidente-da-ebserh>).

3.4 Técnica de Análise de Dados

Para o tratamento dos dados contidos nos documentos secundários que fundamentarão esta pesquisa, será utilizada a técnica de análise de conteúdo, que se constitui como “um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 190). A técnica de análise de conteúdo é uma ferramenta que reduz a complexidade de uma coleção de textos. Tal técnica se faz adequada nesta circunstância, pois é aplicável a textos de qualquer origem, desde produtos da mídia a dados resultantes de entrevistas (FLICK, 2013).

Os softwares utilizados atualmente possibilitam identificação do contexto em que palavras ocorrem, além de executar análises lexicais do material podendo distribuir os textos em classes hierárquicas através da análise de segmentos do texto que compartilham o mesmo vocabulário (SALVIATI, 2017). Para o processamento de análise textual destes dados foi utilizado o software *Interface de R pour analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaire* (IRAMUTEQ), que foi desenvolvido na França por Pierre Ratinaud (2009) e disponibilizado de forma gratuita (<http://www.IRAMUTEQ.org/>).

O programa IRAMUTEQ permite diferentes formas de análises estatísticas sobre corpus textuais e tabelas de indivíduos por palavras, desde as análises de natureza descritiva a multivariadas (SALVIATI, 2017). Ressalta-se que o IRAMUTEQ se trata somente de uma ferramenta de apoio, necessitando, portanto, que o pesquisador tenha conhecimento teórico e prático para a realização das análises e interpretação dos resultados.

No que se refere à preparação do corpus para análise, os dados textuais do material selecionado para análise foram importados para o editor de texto *Microsoft Word*. Cada texto foi separado entre si através de uma linha de comando iniciada por quatro asteriscos (****) seguido de sua respectiva categoria de análise e código numérico a fim de que o software reconheça a informação inserida abaixo desta linha. Com relação às categorias de análise utilizadas neste estudo, estas foram inseridas de acordo com o tipo de texto analisado. Portanto, como exemplo, o texto extraído da reportagem nº 01 tem a seguinte linha de comando: **** *midia_01. Já para o texto extraído do artigo nº 02 a linha de comando é: **** *academico_02 e por fim, se o texto foi extraído do documento nº 03, por exemplo, a linha de comando é: **** *institucional_03.

Posteriormente, o *corpus* textual foi analisado por meio dos procedimentos de “Classificação Hierárquica Descendente (CHD)”, “Especificidades e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)”, “Análise de Similitude” e “Nuvem de Palavras”. O procedimento de “CHD” é uma

das análises mais importantes oferecidas pelo IRAMUTEQ onde o software utiliza a lógica de correlação para apresentar um esquema hierárquico de classes permitindo inferir quais as principais ideias o *corpus* deseja transmitir (SALVIATI, 2017).

O método de análise “Especificidades e AFC” associa textos e variáveis representações gráficas que ajudam a visualizar a proximidade entre classes e palavras. A “Análise de Similitude” demonstra graficamente a ligação entre as palavras e o *corpus* textual auxiliando na interpretação da construção do texto bem como os temas de relativa importância. Por fim, a “Nuvem de Palavras” traz um conjunto de palavras agrupadas. As palavras são apresentadas em tamanhos diferentes onde as maiores possuem maior importância dentro do corpus a partir do indicador de frequência (SALVIATI, 2017).

3.5 Considerações Éticas

Quanto aos procedimentos éticos requeridos em pesquisas, esta dissertação está de acordo com os princípios éticos norteadores das Resoluções 196/96, 251/97 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, tais como o da Autonomia, da Não-Maleficência, da Beneficência e da Justiça.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados para “CHD”, “Especificidades e AFC”, “Análise de Similitude” e “Nuvem de Palavras” executadas sobre o *corpus* textual utilizando o IRAMUTEQ. Serão apresentados a seguir os principais resultados para cada variável sendo elas documentos, artigos e reportagens.

4.1 Classificação Hierárquica Descendente - CHD

Conforme Camargo e Justo (2016), a análise do tipo CHD, para que seja útil a qualquer *corpus* textual, deve apresentar uma retenção mínima de 70% dos segmentos de texto. A análise feita na presente pesquisa atendeu a este requisito para as três variáveis, tendo a variável documentos apresentado retenção de 75,57%; para a variável artigos a retenção foi de 70,49%; e para reportagens esse valor foi de 72,33%.

Na categoria “institucionais”, a CHD resultou em 4 classes distintas. A classe 1 representa 21,2% dos segmentos de textos analisados, a classe 2 com mais representatividade reuniu 33,2% dos segmentos de textos, a classe 3 reuniu 25,4% e a classe 4 reuniu 20,1% dos segmentos de textos analisados. Na categoria de análise “acadêmicos”, a CHD classificou o corpus em 5 classes, sendo a classe 5 e a classe 2 as mais representativas, com 24,8% e 21,4% dos segmentos de textos analisados, respectivamente, seguidas das classes 3, 1 e 4, com 19,5%, 18,1% e 16,2% dos segmentos analisados, respectivamente. Por fim, a categoria de análise “mídia” apresentou como resultado da CHD 6 classes distintas, em que a classe 1 reúne 15,2% dos segmentos de textos analisados, a classe 2 reúne 14,8%, a classe 3 reúne 17,4%, a classe reúne 4, mais representativa, reúne 19,7% dos segmentos de textos, e as classes 5 e 6 agrupam, respectivamente, 17,8% e 15,2% dos segmentos de textos. As figuras 5, 6 e 7 apresentam o gráfico de classes para as categorias “institucionais”, “acadêmicos” e “mídia”, respectivamente.

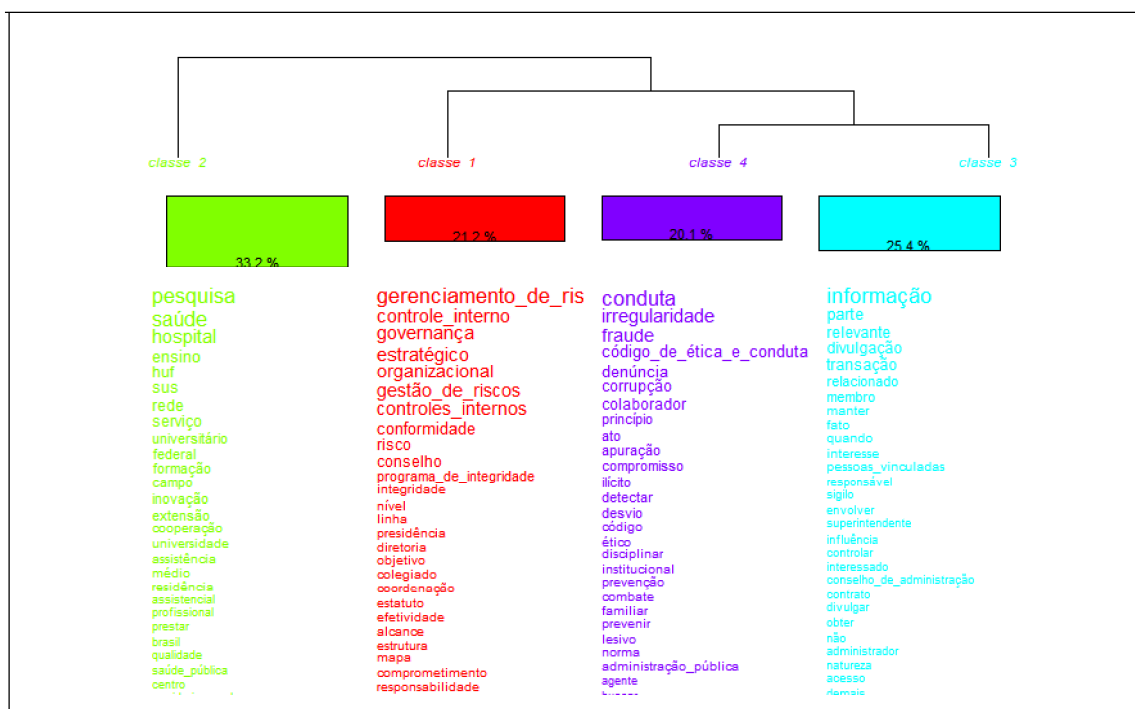


Figura 4 – Dendrograma CHD do corpus da categoria “institucionais”

Fonte - IRAMUTEQ

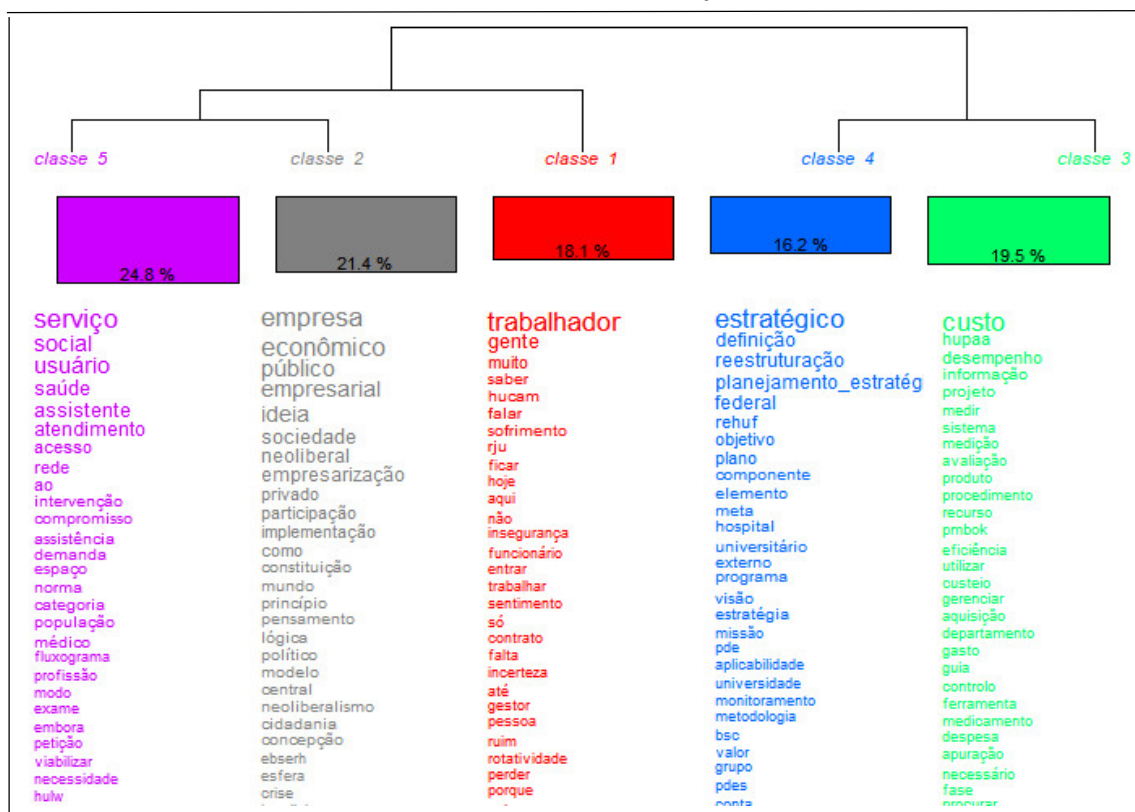


Figura 5 – Dendrograma CHD da categoria “acadêmicos”

Fonte - IRAMUTEQ

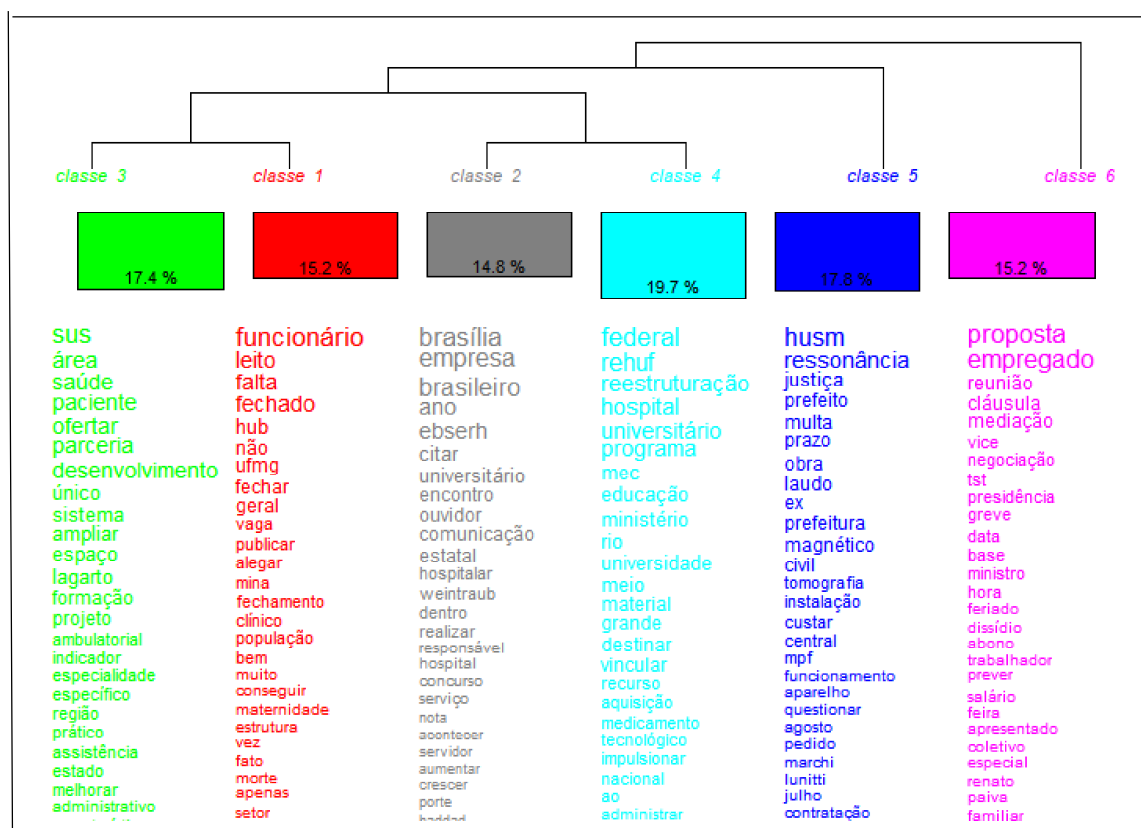


Figura 6 – Dendrograma CHD da categoria “mídia”

Fonte – IRAMUTEQ

4.2 Especificidades e AFC

Em relação à associação entre as classes na categoria “institucionais”, parece haver maior proximidade entre as classes 1 e 4, representando maior associação entre as duas. Estas classes estão posicionadas em sentido oposto à classe 2, de maior representatividade nesse corpus, reunindo 33,2% dos segmentos de texto, e com distância considerável da classe 3, conforme Figura 8. A oposição entre as classes indica que as classes 2 e 3 apresentam um tema alheio às classes 1 e 4. A proximidade e oposição entre classes citada anteriormente fica evidenciada através da Figura 9, que apresenta também um gráfico de coordenadas para as principais palavras de cada classe, quando se percebe a forte relação entre as classes 1 e 4 em torno dos termos “conduta” e “gerenciamento de riscos”, respectivamente. A classe 2 se mostra isolada das demais em torno dos termos “pesquisa” e “saúde” e a classe 3 se organiza ao redor do termo “informação”.

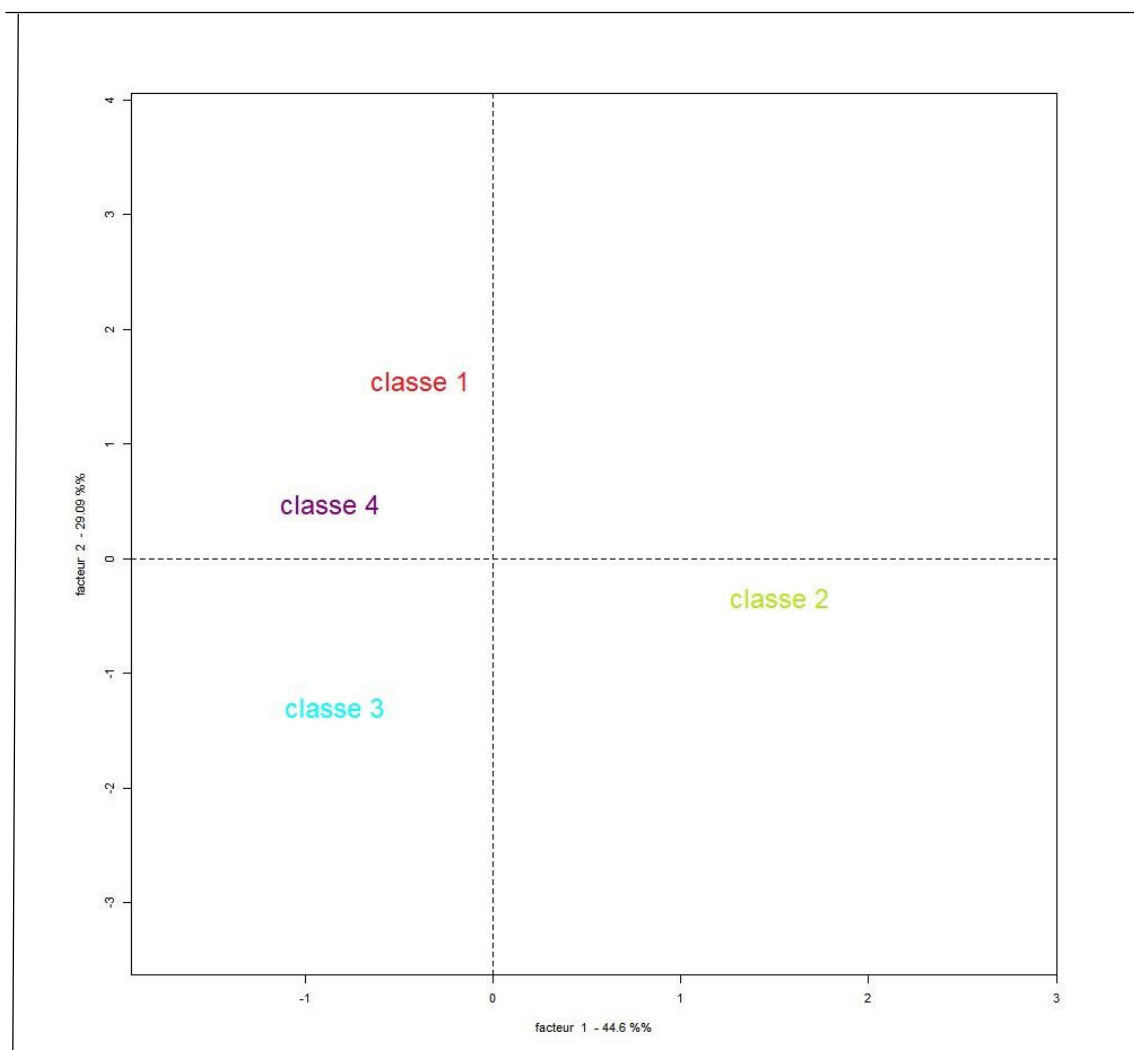


Figura 7 – AFC para as classes da categoria “institucionais”

Fonte – IRAMUTEQ

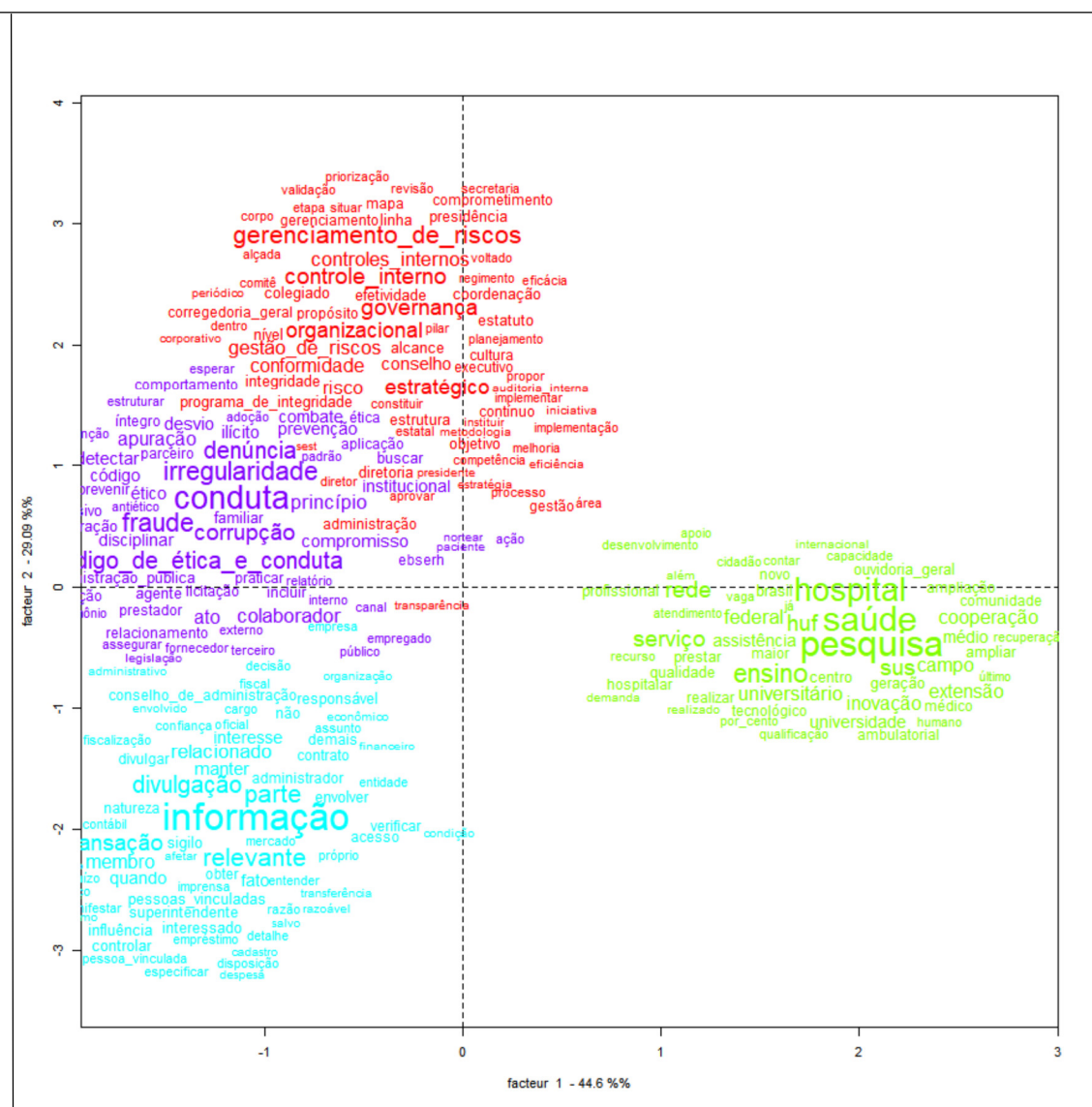


Figura 8 – AFC para as formas ativas da categoria “institucionais”

Fonte – IRAMUTEQ

No que se refere à categoria “acadêmicos”, os resultados demonstrados pelo tipo de análise “Especificidades e AFC” mostram que as classes 3 e 4 estão fortemente relacionadas e posicionadas de um lado contrário às classes 1, 2 e 5, tendo as classes 2 e 5 também demonstrado pequena relação entre si, conforme Figura 10. Em relação às formas ativas de palavras dessas classes, reforça-se que as classes 3 e 4 se mesclam no gráfico de coordenadas, mostrando a forte relação entre “custos” e “planejamento estratégico”. A classe 1 se apresenta afastada das demais estando centrada na palavra “trabalhador”. As classes 2 e 5 apresentam certa relação onde a primeira se divide entre os termos “empresa” e “econômico”, e a segunda se organiza ao redor de “serviço”. A Figura 11 apresenta a ilustração dessas classes.

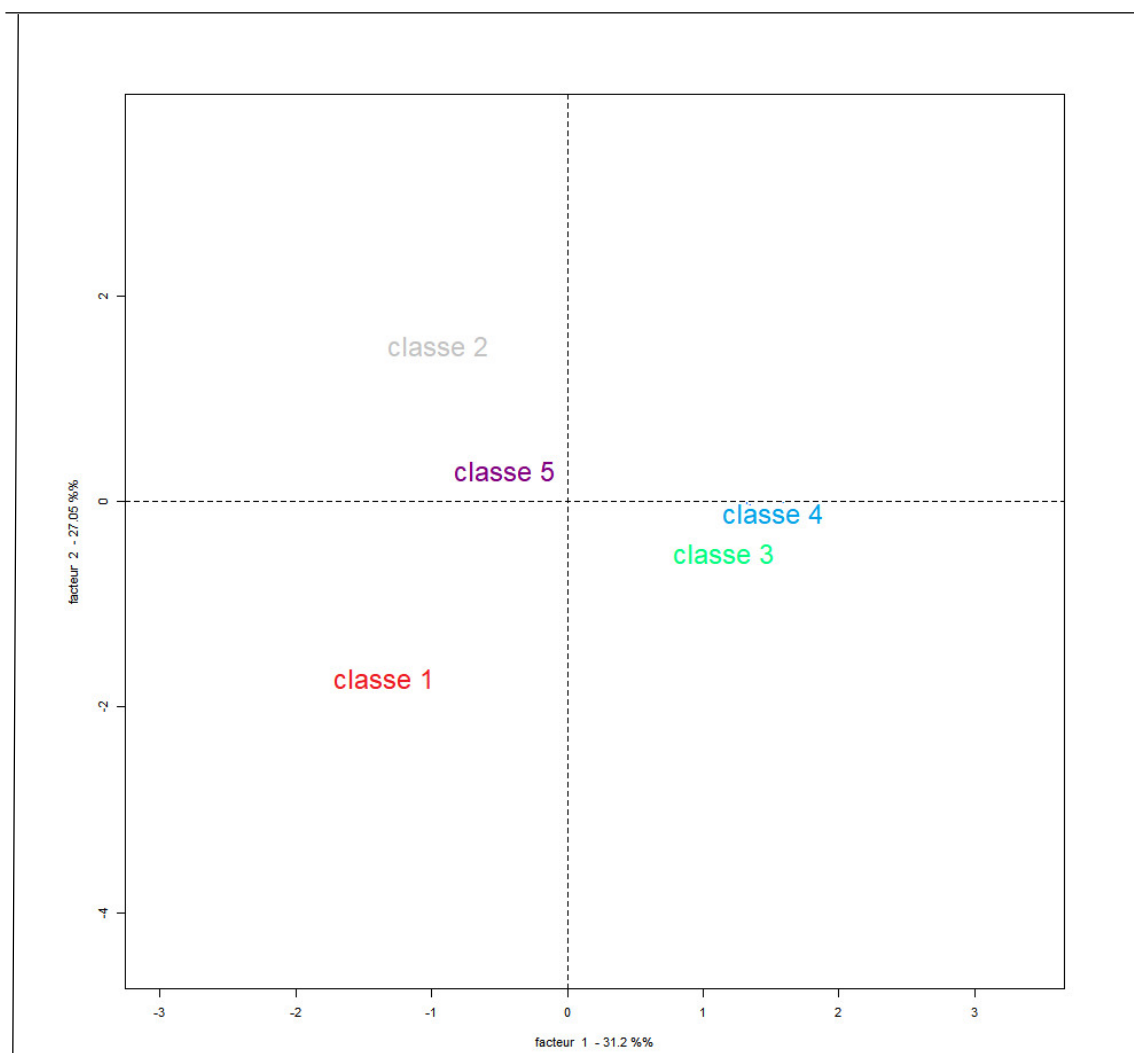


Figura 9 – AFC para as classes da categoria “acadêmicos”

Fonte – IRAMUTEQ

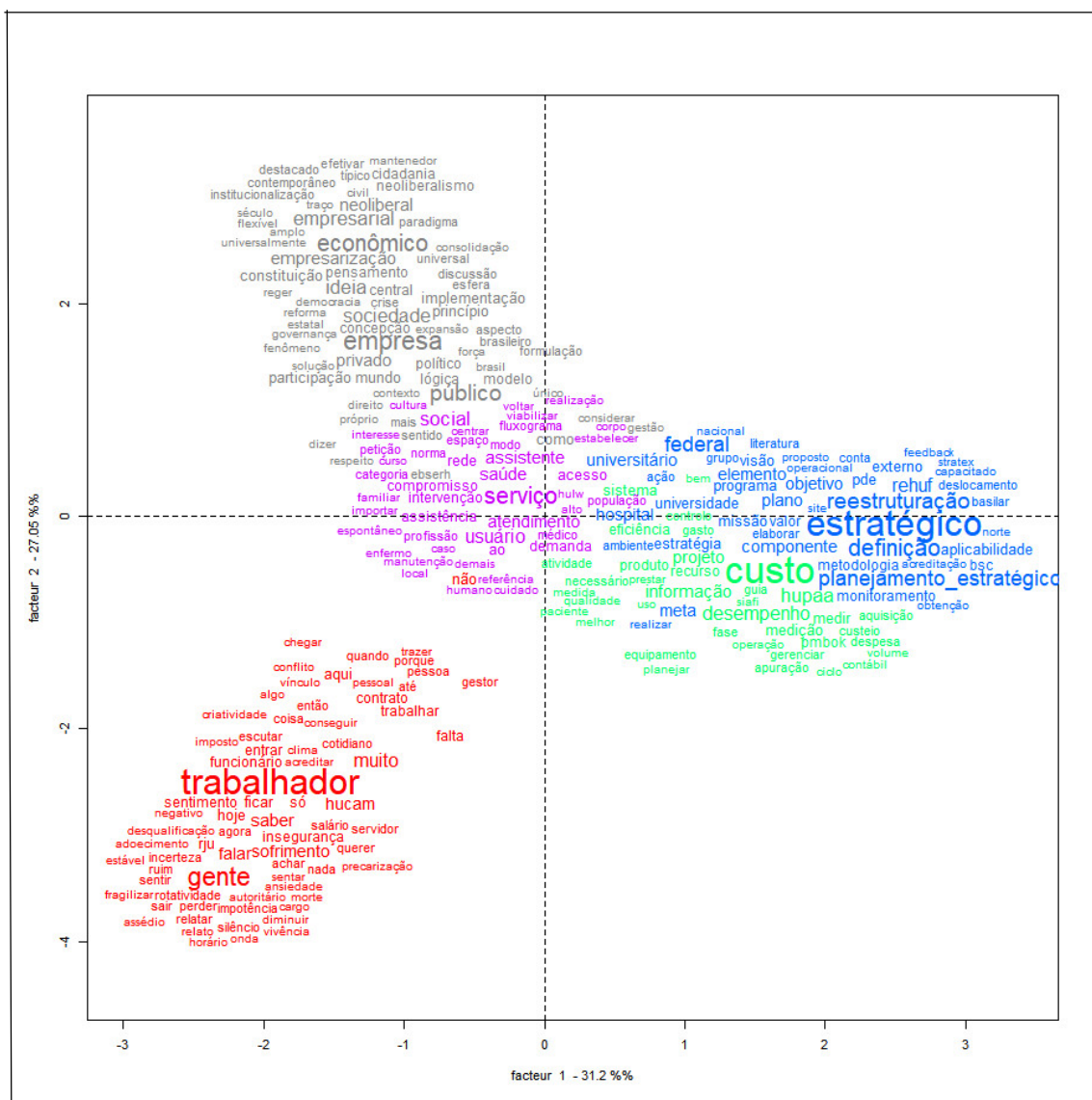


Figura 10 – AFC para as formas ativas da categoria “acadêmicos”

Fonte – IRAMUTEQ

Em relação à categoria de análise “mídia”, que reúne as reportagens publicadas em meio eletrônico sobre a instituição alvo desse estudo, o *corpus* de texto apresentou-se mais fracionado do que as outras variáveis analisadas com um total de 6 classes. As classes 2, 3 e 4 se apresentam muito semelhantes e mescladas entre si, com certa proximidade em relação à classe 1. Tais classes se distanciam consideravelmente das classes 5 e 6, que também se opõem entre si, conforme Figura 12. Acerca do gráfico de AFC para formas ativas do *corpus* textual, evidenciase que as classes 2, 3 e 4, de fato, se mostram mescladas, acrescentando-se, nesse momento, a classe 1, indicando que seus conteúdos podem estar bastante relacionados e centrados nos termos “empresa”, “sistema único de saúde (SUS)”, “rehuf” e “funcionário”, respectivamente.

Além dessas classes, percebe-se a classe 6 bem limitada, distante das outras e centrada no termo “empregado” ou ainda “proposta”, assim como a classe 5, também distante, bem delimitada e organizada ao redor dos termos “ressonância” e “justiça”. A Figura 13 apresenta o gráfico para a AFC das formas ativas da categoria “mídia”.

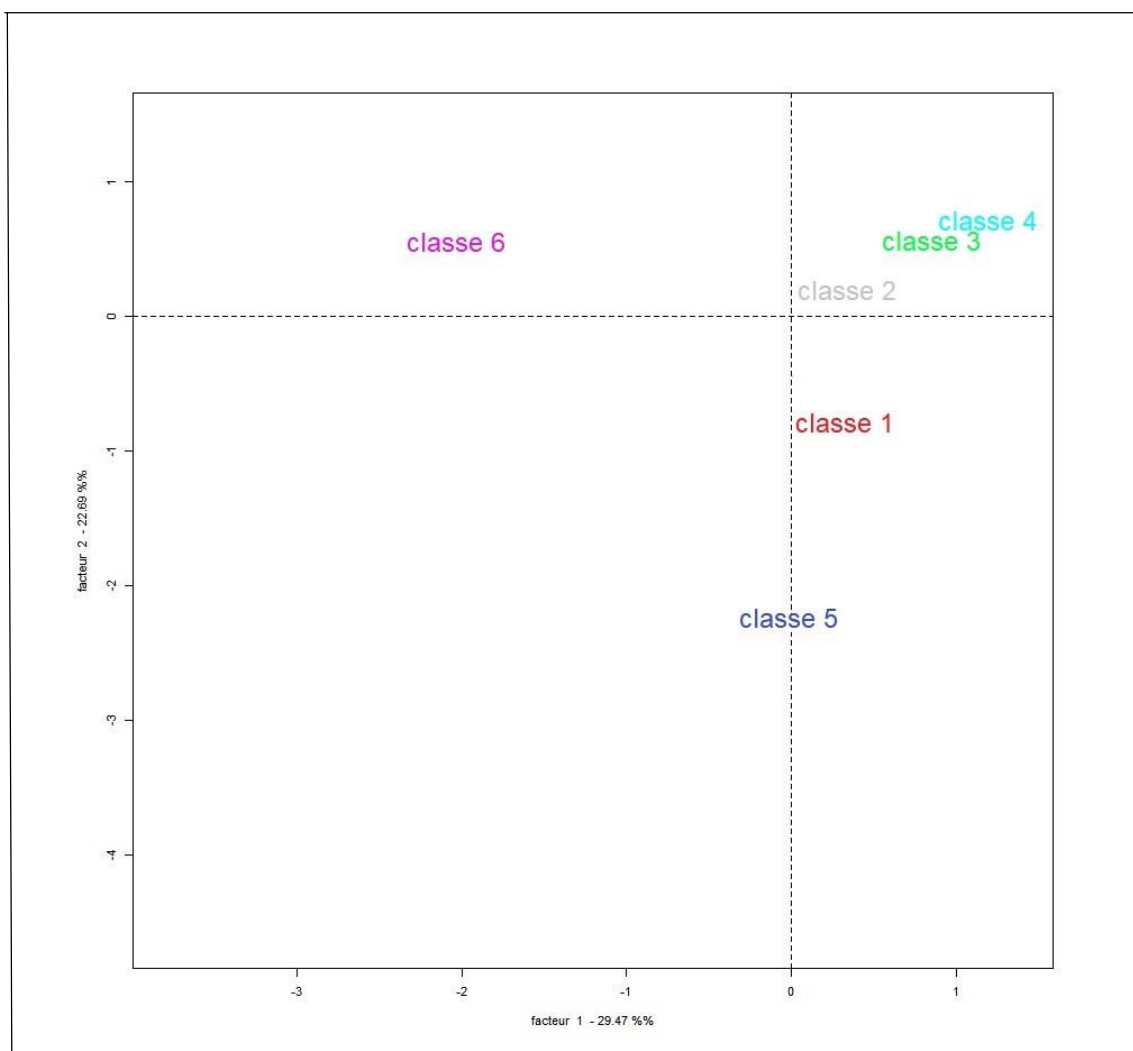


Figura 11 – AFC para as classes da categoria “mídia”

Fonte – IRAMUTEQ

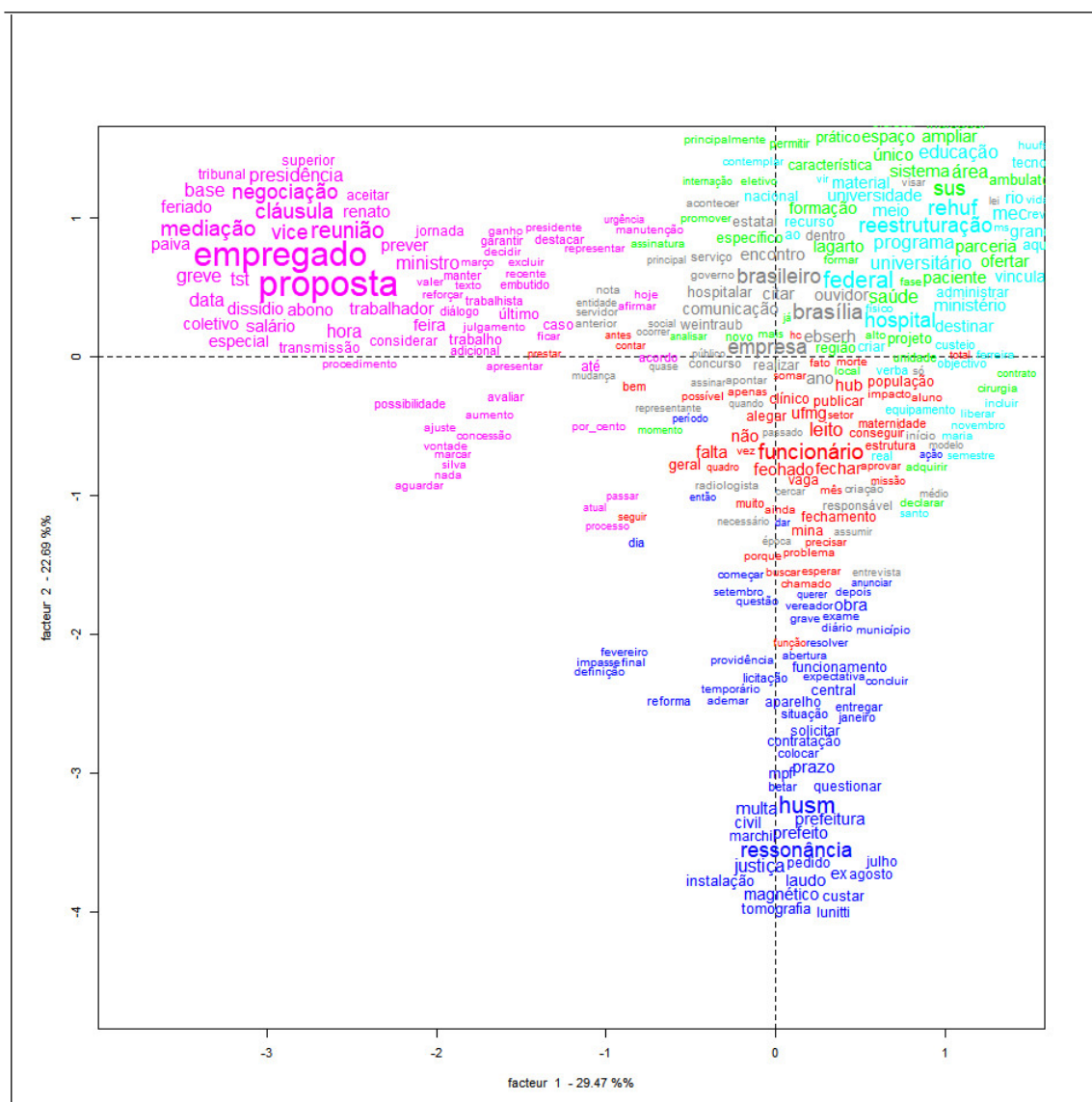


Figura 12 – AFC para as formas ativas da categoria “mídia”

Fonte – IRAMUTEQ

4.3 Análise de Similitude

A partir da ferramenta denominada “Análise de Similitude”, com base nos gráficos produzidos, é possível identificar as possíveis relações existentes entre as palavras do *corpus* textual, possibilitando inferências acerca da estrutura de construção dos textos bem como os temas, com importância relativa dentro do contexto (SALVIATI, 2017). A “Análise de Similitude” foi aplicada às três variáveis do *corpus* textual (documentos, artigos e reportagens).

Para a categoria de análise “institucionais”, o total de palavras únicas do *corpus* é de 1192 e, dentre essas, foram escolhidas, dentre aquelas com frequência maior que dez, palavras-chave relacionadas à gestão, excluindo-se advérbios, conjunções, pronomes e substantivos. Dessa

Para a categoria “acadêmicos”, que reúne as produções bibliográficas acerca do modelo de gestão da EBSEH, a análise de similitude trouxe um gráfico que demonstra 4 principais palavras que representam 4 grandes temas: “hospital” é a palavra de maior evidência, estando relacionada a ela termos como “gestão” e “desempenho”, em seguida tem-se o termo “saúde”, demonstrando os aspectos assistenciais levantado pelos trabalhos acadêmicos. A área em verde reúne os termos “público”, “ebserh” e “empresa”, indicando que tal região abrange os temas tratados acerca do funcionamento da instituição investigada. Por fim, o termo “serviço” está diretamente relacionado à prestação do serviço e à qualidade. A Figura 15 apresenta o gráfico de similitude para a categoria de análise “acadêmicos”.

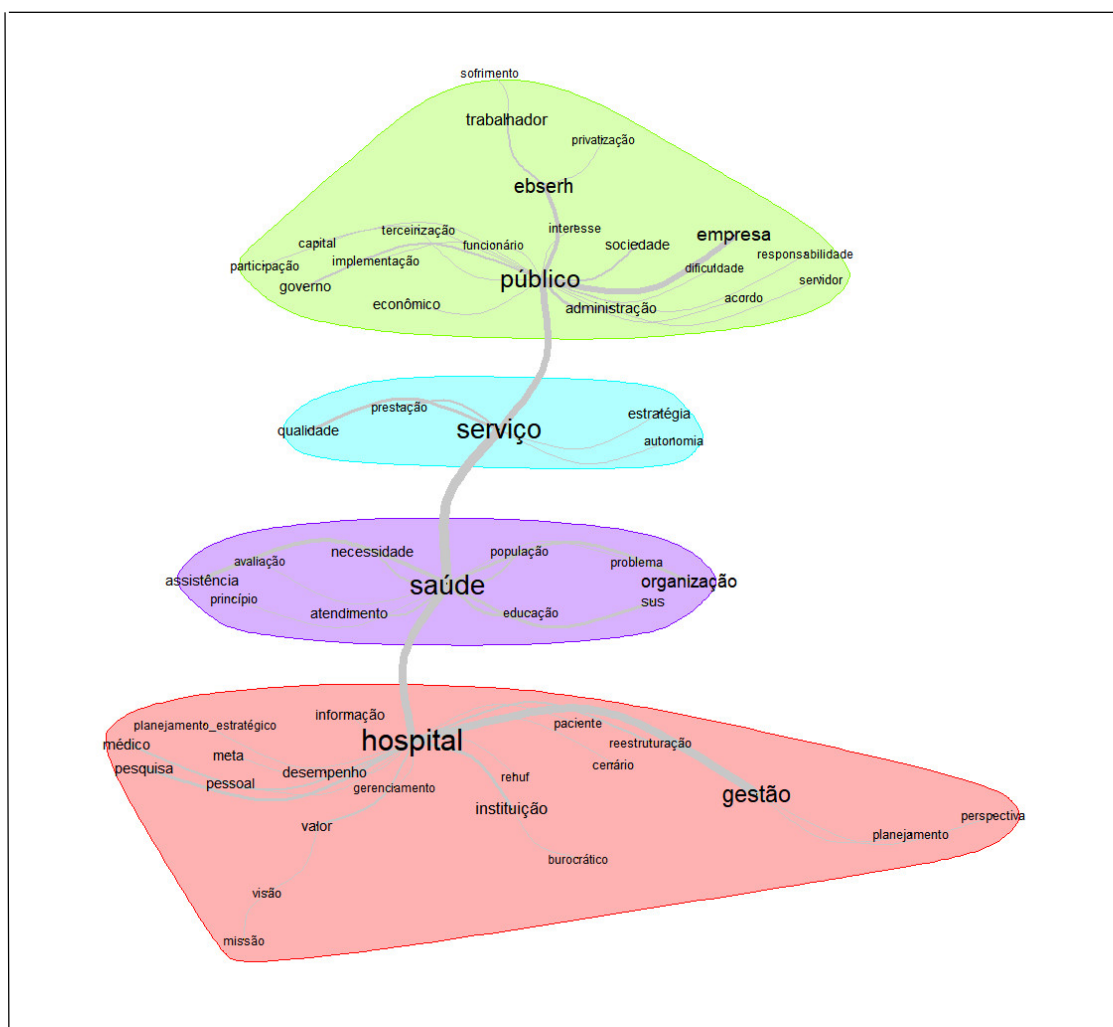


Figura 14 – Análise de Similitude da categoria “acadêmicos”

Fonte – IRAMUTEQ

Na categoria “mídia”, a análise de similitude apresentou dois temas de considerável relevância entre as publicações eletrônicas “hospital” e “ebserh”, conforme apresentado na Figura 16. No primeiro, a palavra “hospital” se liga diretamente a termos como “administrar”, “população”, “infra-estrutura”, “ensino” e “pesquisa”, tendo uma área que se mescla a um subtema que tem como palavra-chave o termo “saúde”, indicando que há junção entre a administração e a função assistencial. De forma claramente separada, tem-se a área centrada no termo “ebserh” ligada diretamente a termos como “serviço” e “gestão”. Tal área também se mescla a temas como “concurso público” e “greve”. Ressalta-se o distanciamento entre os dois temas principais, indicando que, possivelmente, os dois temas não são levantados de forma conjunta nas reportagens, evidenciando a possível falta de relação entre eles.

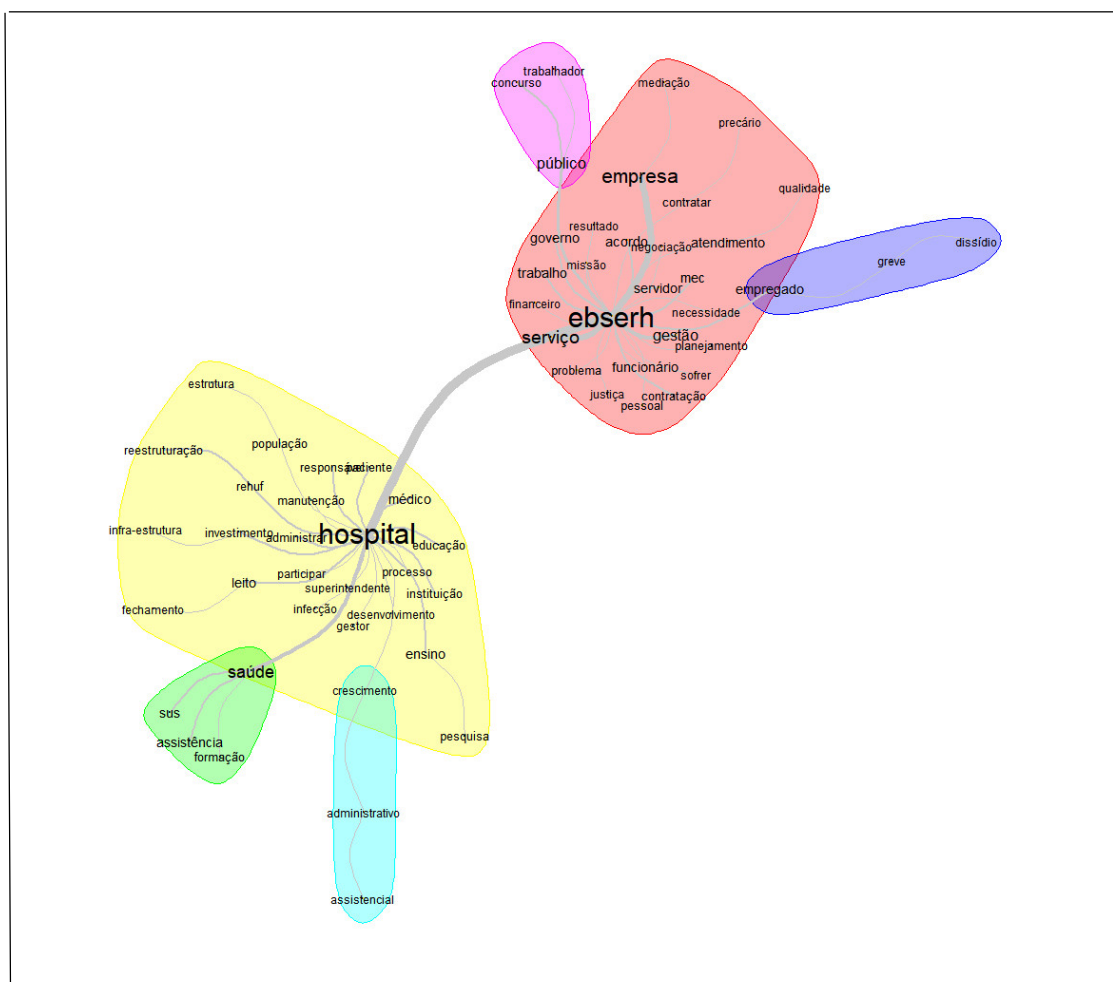


Figura 15 – Análise de Similitude da categoria “mídia”

Fonte – IRAMUTEQ

4.4 Nuvem de Palavras

Por fim, procedeu-se à análise por meio da Nuvem de Palavras, recurso do IRAMUTEQ que mostra “um conjunto de palavras agrupadas, organizadas e estruturadas em forma de nuvem” (SALVIATI, 2017, p. 79). Conforme Camargo e Justo (2016), esse tipo de análise consegue agrupar e organizar as palavras graficamente, em função da frequência delas no *corpus* textual, configurando-se como uma análise mais simples, porém interessante em sua forma gráfica, já que possibilita identificação rápida das palavras-chave do conjunto de textos.

Através da análise por meio da Nuvem de Palavras, verificou-se que as palavras mais evocadas foram “ebserh”, “empresa”, “serviço”, “gestão”, “rede”, “público”, “informação”, “atividade”, “hospital”, “pesquisa”, “lei” e “ação”, para a categoria de análise “institucionais”, conforme Figura 17. Por meio da representação gráfica, percebe-se a forte tendência dos documentos em levantar circunstâncias relacionadas aos aspectos assistência, assim como o foco se volta para a EBSEH como empresa, evidenciando a gestão como alvo nas discussões.

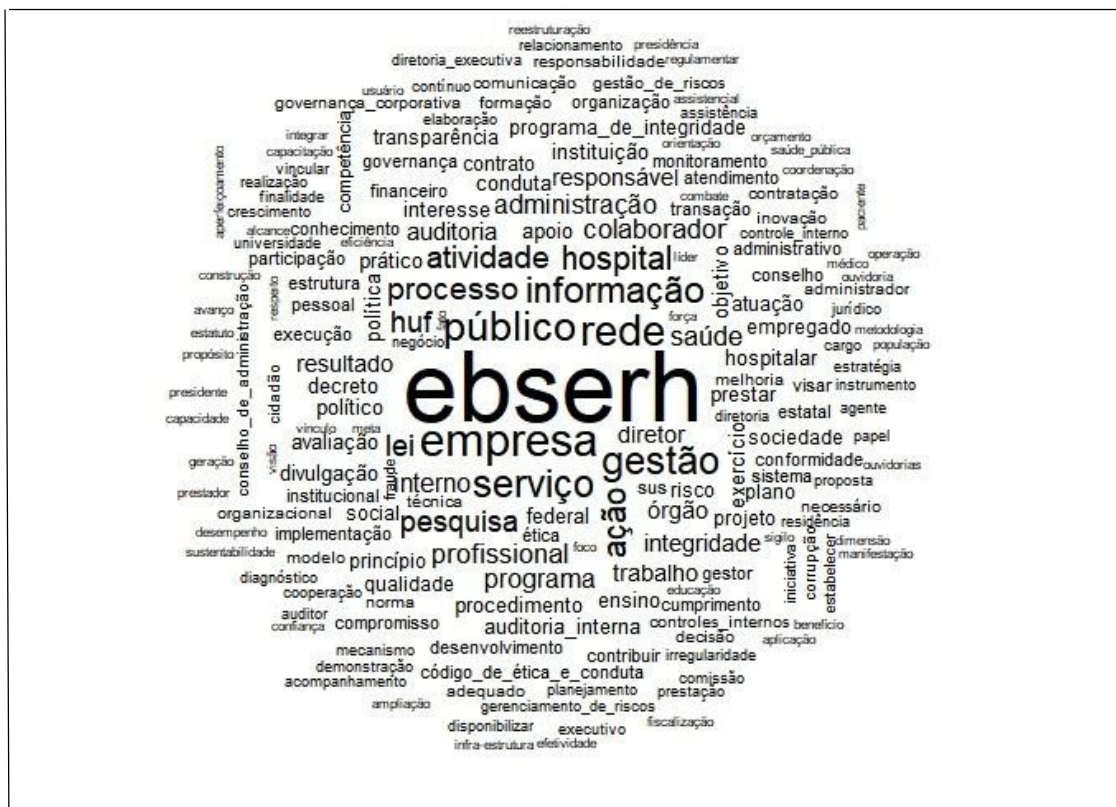


Figura 16 – Nuvem de palavras da categoria “institucionais”

Fonte – IRAMUTEQ

Para a categoria “acadêmicos” observam palavras como “saúde”, “hospital”, “serviço”, “público”, em grande evidência neste conjunto de textos, apontando que a produção acadêmica ainda está voltada à EBSEH como prestadora de serviço público, com atenção ainda para questionamentos quanto à “gestão”, “social”, “custo”, “processo”, “organização” e “recurso”, conforme ilustrado na Figura 18.

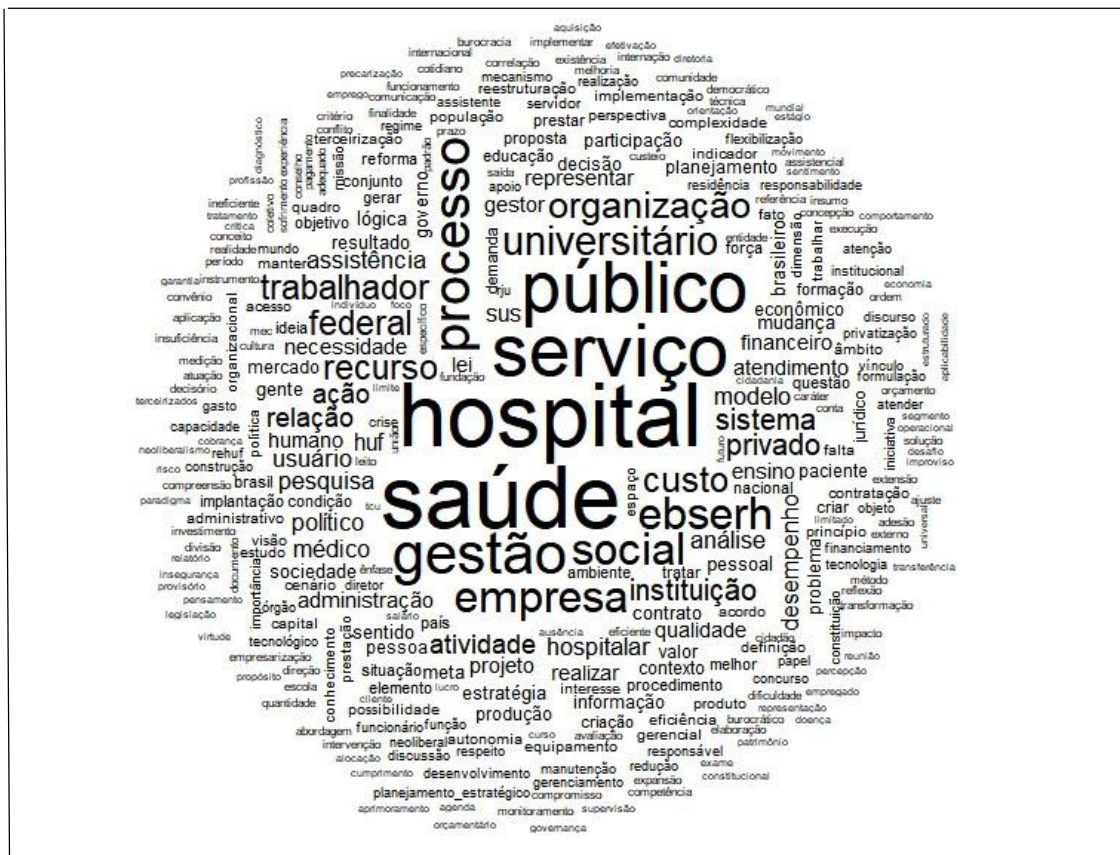


Figura 17 – Nuvem de palavras da categoria “acadêmicos”

Fonte – IRAMUTEQ

Quanto à categoria de análise “mídia”, o gráfico de nuvem de palavras reuniu, em tamanho maior, mostrando sua força no *corpus*, palavras como “ebserh”, “hospital”, “federal”, “empresa”, “serviço”, “público” e “universitário”, seguidas de palavras menos frequentes, mas com considerável força, como “universidade”, saúde” e “gestão”. A Figura 19 traz a representação gráfica e torna claro que, para as reportagens publicadas em meio eletrônico sobre a Ebserh, a sua gestão é assunto que permanece em segundo plano, se comparado ao caráter público, assistencial e universitário da instituição.

5 DISCUSSÃO

5.1 *Framework* de governança pública

Com base na literatura levantada e discutida na seção anterior levantaram-se os principais elementos (*framework*) para a análise da governança em organizações do setor público. A Figura 3 ilustra o modelo analítico proposto e o Quadro 4 descreve aspectos de cada elemento de forma a possibilitar a resolução de problemas em investigações futuras acerca de experiências relacionadas à esta temática.



Figura 19 - *Framework* de para a análise da governança pública
Fonte: Elaboração da autora

Quadro 4 – Elementos do *framework* de governança pública

ELEMENTOS	ASPECTOS A SEREM INVESTIGADOS
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> - Há previsão de amplo acesso às decisões e desempenho da organização? - As informações disponibilizadas são completas, precisas e claras? - Existem diretrizes que relacionam transparência e confiança? - Como se dá o acesso a informações sobre a gestão? Há a necessidade de justificativa para solicitações? A informação é gratuita? Há o estabelecimento de prazos para resposta? - Existem diretrizes quanto a divulgação proativa de informações, a chamada transparência ativa, por parte do órgão? - O órgão utiliza o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)?
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Há explicitação do fluxo das informações referente ao recebimento e execução de recursos financeiros? - Existem diretrizes que relacionam <i>accountability</i> e confiança? - Existem diretrizes quanto ao estímulo de diligências em casos de atos e omissões?
Responsabilização	<ul style="list-style-type: none"> - Há mecanismos para avaliação da postura dos agentes públicos com responsabilização por atos e aplicação de sanções?
Integridade	<ul style="list-style-type: none"> - Há diretrizes que repreendem comportamentos como atos de corrupção e abuso de poder? - Há manifestação formal quanto ao cumprimento de legislações que normatizam processos do setor público? - Adota-se diretrizes e mecanismos que preservem a probidade dos atos? - Prioriza-se a obtenção de resultados adequados, imparciais e eficientes?
Equidade	<ul style="list-style-type: none"> - Há previsão de vedações a diferenciações arbitrárias e absurdas?
Liderança	<ul style="list-style-type: none"> - O processo de seleção envolve divulgação de vagas e competências desejáveis? - O processo de seleção divulga os critérios de avaliação? - Há definição de diretrizes para o desenvolvimento dos membros da alta administração no que diz respeito às competências desejáveis? - Há um sistema de avaliação com definição de indicadores e metas? - Há divulgação de resultados com base nos indicadores e metas previamente definidos? - Há um Código de Ética? O documento é público? - O Código de Ética contempla a definição de padrões de comportamento? - O Código de Ética prevê sanções cabíveis em casos de descumprimento?

	<ul style="list-style-type: none"> - Há definição de papéis e responsabilidades dos envolvidos monitoramento e avaliação do comportamento? - Existem mecanismos de controle para evitar preconceitos, vieses e conflitos de interesse? - Há definições acerca do balanceamento de poder e segregação de função?
Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> - Há a divulgação de canais de comunicação para as diferentes partes interessadas? - Há definição de diretrizes quanto a abertura de dados? - Há mecanismo para acesso, solicitação, encaminhamento de questionamentos pelos canais de comunicação? - Há mecanismo que viabilize a participação social? - Existem diretrizes e mecanismos para que o relacionamento com a mídia seja objetivo e profissional? - Há meios que asseguram que as decisões, estratégias e ações atendem ao maior número possível de partes interessadas? - Há a definição de diretrizes para o monitoramento e avaliação da execução da estratégia?
Controle	<ul style="list-style-type: none"> - Existe a definição de riscos críticos da organização? - Há a implantação de controles internos? - Existe a atribuição de responsabilidade pela gestão de riscos? - Existe a atribuição de responsabilidade pela auditoria interna? - Há condições para a auditoria seja feita de forma independente e proficiente? - Há mecanismo que asseguram que a auditoria interna deve adicionar valor à organização? - Há prestação de contas da implementação e dos resultados da governança? - Há previsão para apuração de indícios de irregularidades?
Valor público	<ul style="list-style-type: none"> - O órgão reconhece o significado de valor público? - Há mecanismos para levantamento de expectativas das partes interessadas? - Existem mecanismos previstos para avaliação da imagem da organização e a satisfação das partes interessadas?

Fonte: Elaboração da autora

O *framework* articula os principais elementos encontrados na literatura reunidos de maneira a delimitar um fluxo para a governança pública. Transparência, *accountability*, responsabilidade, integridade e equidade são os princípios que devem permear toda a cadeia de governança pública. São os princípios que regem a tomada de decisão no setor público (ROSSETTI; ANDRADE, 2014).

O respeito aos princípios é fundamental no planejamento das ações sendo que estas são observadas através dos mecanismos da governança. A liderança, a estratégia e o controle são componentes dos mecanismos que juntos tem a finalidade de proporcionar ações mais

responsáveis, melhor gestão dos recursos e uma gestão voltada à sociedade (TCU, 2014). A sociedade é, portanto, o fim precípua da governança pública.

Neste sentido, o *framework* traz como último elemento a geração de valor público. Falar em valor público implica tocar na subjetividade do ser humano com suas expectativas, sua forma de sentir satisfação e confiança em relação aquilo que é oferecido pelo Estado (MARTINS; MOTA; MARINI, 2019). Ressalta-se que neste *framework* nenhum dos elementos de governança pública podem ser pensados de forma isolada sendo que no cotidiano das organizações cada um desses elementos se sobrepõe de forma que devem constantemente ser avaliados e aprimorados.

Neste ponto, reafirma-se que a proposta de *framework* reúne os principais elementos teóricos acerca da governança pública. Ao delimitar tais elementos visualiza-se o que de fato é relevante na definição de estratégias no setor público trazendo à tona elementos e questões que podem ser aplicados às diversas instituições públicas. Neste sentido, esta pesquisa tomou como ponto de partida este *framework* utilizando-o como direcionador na discussão dos resultados, retomando a todo momento os seus elementos e aspectos de investigação relacionando-os ao modelo de gestão adotado pela EBSEH.

5.2 Discussão dos Resultados

Nesta seção serão discutidos os dados obtidos e apresentados na seção “RESULTADOS” que fomentam a discussão acerca do modelo de gestão adotado pela EBSEH conforme apontado pela análise de seus documentos e como este se reflete nas produções acadêmicas com foco na instituição bem como reportagens publicadas em meio eletrônico. A análise das três categorias compreende elemento fundamental nesta pesquisa, na medida em que será confrontada aos aspectos teóricos apresentados no referencial bem como resgate dos elementos apresentados no *framework*, visando identificar como a teoria sobre a governança pública tem sido percebida na prática.

Inicialmente retoma-se os princípios relacionados à governança pública. Os princípios adotados para a governança pública se mostram distintos de acordo com as abordagens assumidas por cada autor. Matias-Pereira (2012) elenca como princípios a transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a conduta ética. Oliveira e Pisa (2015) acrescentam a estes a efetividade, a participação e a integridade. Por fim, em estudo desenvolvido pelo IFAC, ficaram definidos como princípios da governança pública a transparência, a integridade e a *accountability*, este último entendido como a responsabilidade

pela prestação de contas (IFAC, 2011). O *framework* reúne princípios elencados pelos diversos autores como a transparência, *accountability*, responsabilização, integridade e equidade.

A transparência é entendida como um aspecto que garante a confiança de todos os interessados na gestão das atividades no setor público e pode ser identificada através da abertura a consultas pelas partes interessadas, assim como a garantia de publicidade das informações. A responsabilização se trata da responsabilidade assumida pelas ações que são executadas, preferencialmente, aquelas relacionadas à gestão de recursos públicos, devendo ser, sempre que possível, submetidas ao exame externo. A *accountability* está relacionada ao dever de responder ou prestar contas pelas responsabilidades assumidas como agente público. A integridade se relaciona a honestidade e objetividade, percebida através de ações com elevado padrão de decoro e probidade, envolvendo bons sistemas de controle. Por fim, a equidade é a garantia para que todos tenham acesso aos mesmos direitos civis (TCU, 2014).

Nesse sentido, os documentos produzidos pela EBSEH relacionados à governança se dividiram em 4 classes temáticas distintas, conforme Figura 4, em que a de maior representatividade reside no tema assistencial (classe 2) com foco em termos como ensino, pesquisa, saúde e serviço. As outras 3 classes apresentaram-se em porcentagem menor de representatividade dentro do *corpus*, sugerindo que tais temas têm menor evidência nos documentos. A classe 3 sugere um grupo temático voltado à informação, relevância e divulgação. As outras duas classes, classe 1 com tema relacionado à gerenciamento de riscos e controle interno, e classe 4 relacionada à conduta e irregularidades.

Diante disso, percebe-se que na categoria de análise “institucionais” é possível identificar relações entre as práticas pretendidas pela EBSEH e as investigações feitas pelo *framework*. Do ponto de vista do *framework* o elemento transparência traz questionamentos quanto a forma como deve se dar a divulgação da informação mostrando relação direta com a classe 3. O elemento integridade se apresenta através da classe 1 na medida em que traz questionamentos acerca de medidas que devem ser tomadas para preservar a probidade dos atos. Já a classe 4 é indicativa da presença do princípio de responsabilização. Nesse ponto, *accountability* e equidade não são percebidos no conjunto de textos.

O gráfico de AFC para os documentos (Figura 8) tornam clara a forte relação entre os princípios de integridade e transparência dentro do contexto analisado, sugerindo uma dependência entre os princípios. Em outras palavras, é possível insinuar que a conduta íntegra permitiria ações

mais transparentes que atinjam seu fim precípua de gerar confiança, assim como adotar a transparência como princípio de gestão estimula ações mais íntegras.

Entre os grandes eixos demonstrados pela Análise de Similitude (Figura 13), os documentos da EBSEH trazem eixos muito bem definidos, e eixos como auditoria, conduta ética, controles internos, fraudes e irregularidades muito próximos entre si. A harmonia entre esses eixos traz à tona o princípio de integridade muito presente naquilo que a EBSEH se propõe a colocar em prática através de seus documentos, fato também percebido na nuvem de palavras onde, em segundo plano, mas com considerável relevância dada a quantidade de documentos analisados, surgem termos como “lei”, “ação”, “integridade”.

Retomam-se as classes resultantes da análise CHD, quando as diretamente relacionadas a integridade (classes 1 e 4) somam 41,3% de abrangência dos temas abordados, seguida da classe 2 com 33,2% dos temas e, por fim, a classe 3, que abrange a informação e sua divulgação, com 25,4% de abrangência.

Nesse sentido, há de se ressaltar a aderência dos documentos da EBSEH em relação ao *framework*, especificamente, quanto aos princípios de integridade, transparência e responsabilização. Destaca-se a forte relação entre os dois primeiros, porém ainda se percebe uma maior ênfase na integridade em detrimento da transparência. Restou evidente ainda a ausência dos aspectos relacionados à *accountability* que se relaciona à responsabilidades e à prestação de contas. Termos como esse não aparecem, ou aparecem com pouca evidência nas análises apresentadas. Assim como equidade que também não é percebido nesta categoria de análise.

Quanto à categoria de análise “acadêmicos”, ao fazerem referência ao modelo de gestão adotado pela EBSEH, focam em dois temas representados pelas classes 3 e 4 (Figura 5), unidos a um mesmo eixo. A classe 3 levanta assuntos como planejamento estratégico, e a classe 4 abrange termos relacionados a custos. As outras classes, reunidas em outro eixo, reúnem 3 temáticas: a classe 1 com foco em assuntos relacionados ao trabalhador, a classe 2 abrange discussões acerca da visão da EBSEH como empresa pública, e a classe 5 foca no aspecto assistencial do serviço prestado pela EBSEH. Nos artigos, os temas abordados nas classes 1, 2 e 5 ainda têm maior abrangência: 64,3%, em detrimento dos 35,7% de abrangência dos assuntos abordados nas classes 3 e 4.

Os princípios relacionados à governança pública ainda não são objetos de discussão entre os documentos que compõe a categoria de análise “acadêmicos”, mesmo que esses trabalhos tenham como foco a gestão na EBSEH. Termos como “estratégico” que pode estar relacionado ao planejamento e “custos” que pode estar relacionada a gestão de custos eficiente, possivelmente, contribuem para o atingimento de objetivos relacionados à transparência, integridade, responsabilização, *accountability* e equidade, mas os trabalhos analisados não trazem em evidência estas relações, nem tratam diretamente de tais princípios de governança.

Percebeu-se que a governança não se configurou como assunto relevante na categoria “acadêmicos”, visto que o tema gestão na EBSEH recebe atenção secundária comparada a temas voltados ao assistencialismo, qualidade na prestação do serviço e saúde do trabalhador. Destaca-se a classe 1, que traz termos como “sofrimento”, “insegurança” (Figuras 5 e 10) centrados no trabalhador, assim como é possível ver na Figura 14, que o termo “trabalhador” é tratado de maneira muito próxima a termos como “sofrimento”, “privatização” e “terceirização”.

Complementar à análise dos artigos, passemos à discussão acerca da análise dos resultados obtidos para as reportagens que compõem a categoria de análise “mídia”. Dentre as 6 classes obtidas na análise CHD (Figura 6), as classes 1 e 3 se reúnem sobre um mesmo eixo e tratam de temas relacionados à missão da EBSEH como prestadora de um serviço público. A classe 1 traz assuntos centrados em “leito” e “funcionário” e a classe 3 está focada na oferta do serviço com termos relevantes como “saúde” e “paciente”. A Figura 12 demonstra a forte relação entre essas duas classes, indicando que os temas são tratados de forma interligada. Neste sentido, destaca-se a visão negativa relacionada à classe 1 ao perceber o termo “leito” com íntima ligação a outros termos, como “falta”, “fechamento” e “fechado”, em contraposição à classe 3, que traz termos positivos, como “parceria”, “desenvolvimento”, “ampliar”, “formação” e “melhorar”.

As classes 2 e 4 da análise CHD para as reportagens também se unem a um mesmo eixo (Figura 6), assim como também apresentam forte relação entre si (Figura 12). Tal apontamento indica que, em reportagens, temas como “ebserh” (classe 2) e “rehuf” (classe 4) são abordados de maneira conjunta no *corpus*.

O Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) é um programa de financiamento para as áreas da educação e da saúde e cria condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar suas funções

de ensino, pesquisa e extensão assim como a assistência à saúde (BRASIL, 2010). A forte relação entre as classes 2 e 4 se justifica na medida em que a EBSEH se beneficia dos recursos provenientes do REHUF. Neste sentido, destaca-se a classe 2, que, ao estar relacionada aos recursos levantados na classe 4, traz termos de grande relevância para esta pesquisa, como “ouvidor”, “comunicação” e “responsável”. Aqui são percebidos traços que ligam assuntos abordados nas reportagens aos aspectos teóricos acerca da governança pública, no que diz respeito à transparência e *accountability*.

A análise CHD para a categoria de análise “mídia” trouxe ainda as classes 5 e 6 que, juntas, trazem à tona aspectos judiciais relacionados à atuação da EBSEH. A classe 5 traz os termos “justiça”, “multa”, “prazo” indicando que a empresa foi alvo de intervenções do Ministério Público Federal, principalmente, no que diz respeito às instalações de equipamentos hospitalares em seus hospitais filiados. Já a classe 6 traz, como na categoria “acadêmicos”, aspectos relacionados ao trabalhador, e, nesse caso, é possível ver termos como “proposta”, “empregado”, “mediação”, “negociação” e “greve”. Tais classes refletem de forma negativa a atuação da EBSEH por associarem à organização embates jurídicos que resultam em aplicação de multas, prazos para cumprimento de decisões bem como trazem à tona os desgastes com relação a trabalhadores vinculados à instituição.

Assim como visto na categoria “acadêmicos”, a governança na EBSEH não tem tido relevância na categoria “mídia”. Assuntos relacionados à integridade não têm sido abordados assim como equidade e responsabilização, e aqueles relacionados à transparência e *accountability* foram identificados, porém ainda com pouca abrangência, na medida em que classes que o abordaram (classes 2 e 4) têm somente 34,5% de representatividade no *corpus*, quando comparado aos 65,5% do restante dos temas.

As categorias “acadêmicos” e “mídia” se mostram com perfis semelhantes quanto aos temas mais relevantes. Ao se fazer uma comparação entre as nuvens de palavras, há repetições de termos como “hospital”, “saúde”, “serviço”, “público”. A semelhança dos termos nos artigos e reportagens evidenciam a EBSEH como instituição prestadora de serviços de saúde em hospitais públicos sendo que os princípios da governança pública não tem representatividade no conjunto de textos analisados. A palavra “gestão” ainda aparece com certa relevância nas duas nuvens de palavras, porém não há evidências de relação com o termo “governança”. Tal comparação entre as nuvens de palavras está ilustrada na Figura 20.

No que se refere aos mecanismos de governança, foram analisados os documentos que compõem a categoria de análise “institucionais”. A liderança se relaciona às práticas da natureza humana exercida nos cargos principais da organização (BRASIL, 2017). Sobre a liderança, Schulze- gabrechten (2019) avalia que a posição organizacional é o mais importante influenciador do comportamento decisório sendo que formação e experiência tem papel fundamental no desempenho de líderes. Para tal, se fundamenta em componentes como as competências necessárias para exercício dos cargos, definição de princípios da liderança, assim como um bom sistema de governança. A análise de similitude (Figura 13) traz alguns termos que se relacionam à EBSEH e que podem indicar ligação com o mecanismo de liderança definido pela organização, sendo: “competências”, “avaliação”, “governança”, “diretoria executiva”, “diretor” e “administrador”.

Os documentos da EBSEH trazem como um dos objetivos estratégicos a capacitação dos recursos humanos. A empresa pública instaurou, em 2019, o Comitê de Elegibilidade, Indicação e Remuneração que tem como finalidade atuar na verificação da conformidade dos processos de indicação e avaliação de administradores que poderão fazer parte do conselho de administração e da diretoria executiva. A EBSEH, em consonância ao que prevê a lei nº 13.303/16, denominada Lei das Estatais, propõe a “Avaliação de Desempenho dos Administradores e Conselheiros”, que consiste na avaliação individual e coletiva, de periodicidade anual, de todos os administradores e membros de comitês. Dessa forma, há uma preocupação, formalizada em seus documentos, com as lideranças, suas competências e seus desempenhos.

Neste cenário, alguns questionamentos presentes no *framework* relacionados ao elemento de liderança podem ter respostas encontradas entre os documentos da categoria “institucionais”. Isso acontece no ponto que se investiga se há preocupação com as competências desejáveis para os cargos da alta administração, se há definição de diretrizes para esses cargos e isso pode estar presente na instauração do comitê de elegibilidade e, ainda, se há a definição de um sistema de avaliação e nesse sentido a Lei nº 13.303/16 já estabelece tal aspecto. Em contrapartida, outras investigações acerca do componente liderança permanecem sem resultados satisfatórios nas análises que indiquem que a instituição tenha levado tais pontos em consideração. É o caso das perguntas quanto à divulgação de vagas, divulgação de resultados, previsão de sanções, redução de conflitos de interesses e balanceamento de poder.

Quanto ao mecanismo de estratégia e seus componentes, estes aparecem na análise CHD dos documentos produzidos pela EBSEH (Figura 4). Divididos entre as classes 1 e 3, os termos “transação” e “partes” apresentam relevância dentro da classe 1 e termos como “estratégico” e “organizacional”, na classe 3. Ressalta-se que, na Figura 9, as duas classes têm pouca interação entre si, indicando que as classes e termos estão menos relacionadas nos documentos.

A estratégia organizacional se apresenta nos documentos através da definição propósitos, visão, valores, pilares e objetivos estratégicos da organização. A transação entre as partes como um componente do mecanismo de estratégia em teoria é definida como o equilíbrio entre as expectativas das diferentes partes interessadas que incluem a responsabilidade de dirigentes e gestores bem como o atendimento a demandas e necessidades alinhados ao princípio de *accountability* (TCU, 2014).

A EBSEH regulamentou internamente a “Política de Transações com Partes Relacionadas”. Apesar de definir como objetivo dessa política assegurar, quando da ocorrência de tais transações, que as decisões sejam direcionadas ao atendimento dos interesses da EBSEH, da União e da sociedade, o documento, em suas definições de “partes relacionadas”, não inclui a sociedade como tal. São partes relacionadas as pessoas físicas que tenham influência significativa sobre a EBSEH, que tenham cargo na alta administração da organização ou que exerça cargo de superintendente ou gerente nos hospitais da rede. Também são consideradas partes relacionadas as pessoas jurídicas que sejam controladas ou subsidiadas integralmente pela EBSEH e as que tenham influência significativa sobre a organização.

Nesse sentido, há uma discordância entre a revisão da literatura e as práticas observadas nos documentos da EBSEH quanto às definições de *stakeholders* denominado pela empresa como “partes relacionadas”. O último componente do mecanismo de estratégia, “alinhamento transorganizacional”, não foi identificado como relevância na análise qualitativa dos documentos.

Nesse ponto a estratégia que se apresenta nos resultados da análise da categoria “institucionais” se distancia, em partes, daquilo que deve ser de fato pensado para este elemento quando se fala em governança pública. Missão, propósitos, valores e objetivos estratégicos assim com as transações com partes relacionadas ou *stakeholders* respondem a questionamentos acerca da execução e monitoramento da estratégia mesmo que as “partes relacionadas”, conforme os documentos institucionais, não incluam a sociedade como um *stakeholder*. Porém, o *framework* vai além e traz como alvo de investigação acerca do elemento “estratégia” nas organizações os

seus canais de comunicação, a sua abertura de dados, a viabilidade da participação social e o relacionamento com a mídia e nesse sentido não há, nos resultados, nada que esteja relacionado a esses tópicos.

No que se refere aos mecanismos de controle, estes se apresentam com grande relevância nos documentos da EBSEH. A análise CHD dos documentos (Figura 4) apresenta em sua classe 1, termos como “gerenciamento de riscos”, “controle interno” e “conformidade” que, junto à classe 4, com termos como “conduta”, “fraude” e “irregularidade”, indicam que os controles têm relevância para a EBSEH. Acrescenta-se a classe 3, com seus termos, como “informação” e “divulgação”, fazendo relação com a transparência, um dos componentes do mecanismo de controle. Tal fato fica comprovado ainda pela AFC apresentada na Figura 8, onde se observa a forte relação entre as 3 classes.

Ainda sobre o controle e seus componentes, a auditoria surge como um dos principais temas ligados diretamente ao termo “ebserh”, conforme observado na análise de similitude (Figura 13). Termos como “auditoria” e “auditoria interna” apresentam-se em uma região específica do gráfico e muito próximos de outras regiões específicas que têm como foco a “conduta” e “ética”.

Dentre os documentos analisados, os de maior relevância no que diz respeito aos controles são o Programa de Integridade e Código de Ética regulamentados internamente. O Código de Ética da EBSEH:

é o norteador principiológico de ações, buscando assegurar, em um patamar superior de ética e valores, a todas as categorias e níveis hierárquicos, uma conduta íntegra no relacionamento com pacientes e seus familiares, colegas, fornecedores e público em geral. Neste sentido, trata-se de um documento norteador das condutas pessoais e profissionais de todos os empregados da EBSEH, independente do cargo ou da função que ocupem (EBSEH, 2017a, p. 5).

O Programa de Integridade da EBSEH, conforme documentado, está alinhado aos princípios da lei anticorrupção (Lei nº 12.486/2014) e considera as políticas regulamentadas internamente:

Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, Política de Comunicação Institucional, Política de Divulgação de Informações, Política de Transações com Partes Relacionadas, Regulamento de Licitação e Contratos, Norma de Controle Disciplinar, Código de Ética e Conduta, Canais de Denúncias, Normas relacionadas a Gestão de Pessoas, dentre outras, consolida um conjunto de políticas, mecanismos, procedimentos e ações conduzidas por diversas unidades da estrutura organizacional da empresa, em consonância com suas respectivas atribuições (EBSEH, 2017b, p.5).

Código de Ética e Programa de Integridade são exemplos de tentativas de implementação dos componentes do mecanismo de controle, na medida em que elevam o valor de ações, como a gestão de riscos e implementação de processos de controle interno e auditoria. Aliado aos princípios da governança pública, regulamentos internos como estes se coadunam ao elemento de integridade sendo ainda fundamental que tais ações sejam estabelecidas internamente considerando o respeito aos elementos de transparência e *accountability*.

O elemento “controle” do *framework*, nesse cenário, evidencia-se como o elemento mais contemplado na análise resultante da categoria “institucionais”. Questionamentos sobre definição de riscos, implantação de controles internos, gestão de riscos, auditoria interna e apuração de irregularidades se relacionam intimamente aos resultados apresentados na análise. Somente o questionamento acerca da prestação de contas e divulgação de resultados não são identificados de maneira satisfatória dentre os gráficos produzidos.

Sob o ponto de vista da geração de valor, último elemento do *framework*, este é um direcionador da governança para que se tenha bons resultados (MARTINS; MARINI, 2014). A EBSEH é empresa pública com finalidade de prestação de um serviço público, e a percepção da sociedade é definida como valor público. De acordo com Moore (1994), o valor público é entendido como aquilo que é atribuído pelo público beneficiário, considerando aquilo que recebe do poder público. Trata-se da subjetividade do ser humano quanto a suas expectativas, satisfação e confiança em relação ao que o Estado oferece. Nesta pesquisa, a avaliação desta geração de valor será embasada na análise qualitativa dos artigos e reportagens publicadas em meio eletrônico.

Nos artigos, o tema de maior relevância é o aspecto assistencial da instituição, que se mostra na classe 5, com 24,8% de representatividade (Figura 5). Devido a termos como “serviço”, “social”, “usuário”, “saúde”, “atendimento”, “acesso”, “assistência” e “população”, é possível indicar que, entre os temas abordados nos artigos, para os pesquisadores, a EBSEH é apresentada com foco maior na sua prestação de serviço em detrimento aos métodos adotados para sua gestão. Não significa dizer que o modelo administrativo não seja discutido, porém a discussão fica em torno dos custos para funcionamento, como é visto na classe 3, com termos como “custo”, “desempenho”, “recurso”, “eficiência”, “custeio”, “aquisição” e “gasto”. O planejamento estratégico também se mostra com certa relevância entre os temas, conforme visualizado na classe 4. A Figura 10 nos mostra a uma forte relação tratada nos artigos entre esses 3 temas: o serviço prestado, o custo de funcionamento e o planejamento estratégico.

Entre as reportagens, novamente, percebemos a temática assistencial com considerável representatividade dentre os temas tratados, conforme se vê na classe 3, com termos como “sus”, “saúde”, “paciente” e “ofertar” (Figura 6). Porém, aspectos relacionados à gestão administrativa se reúnem em uma única classe, classe 4, que traz o REHUF como termo principal, estando ligados a ele os termos: “reestruturação”, “destinar”, “recurso” e “aquisição”. Na figura 12 observa-se, novamente, a relação íntima entre o aspecto assistencial e os recursos envolvidos.

A análise feita indica que, tanto na categoria de análise “acadêmicos” quanto na categoria “mídia”, há valor atribuído ao tipo de serviço executado pela EBSEH, porém há preocupação, nas duas categorias, com a prestação de serviços aliada aos custos de atuação da EBSEH o seu planejamento estratégico, desempenho e resultados. Em um dos trabalhos é observado que a reestruturação estratégica da gestão dos hospitais filiados à EBSEH é um passo importante para o aprimoramento dos processos e, conseqüentemente, para a melhoria dos serviços ofertados à população, sendo analisado que o modelo adotado atualmente é passível de aperfeiçoamento (SILVA; ASSIS, 2016). A relação entre o serviço prestado e os recursos, nas reportagens, é exemplificada pelo trecho: “o recurso é fundamental para promover melhorias nos serviços oferecidos aos usuários do Sistema Único de Saúde” (AZEVEDO, 2019, p. 2).

Em contraposição aos temas assistenciais e de gestão tratados nas categorias “acadêmicos” e “mídia”, estes textos também trazem, com ênfase, os problemas provenientes da atuação da EBSEH nos hospitais federais. Na categoria “acadêmicos”, a preocupação reside, conforme Figura 6, na saúde do trabalhador, com termos como “trabalhador”, “gente”, “sofrimento”, “insegurança”, “incerteza” e “rotatividade” vistos na classe 1. É lugar comum, entre os trabalhos acadêmicos, a preocupação com os trabalhadores e as conseqüências de períodos de transição para a gestão pela EBSEH nos hospitais.

Já na categoria de análise “mídia”, um cenário se constrói entre os enfrentamentos judiciais pelos quais a EBSEH transita. A classe 1 traz à tona os problemas quanto à interrupção nos atendimentos, ao levantar termos como: “leito”, “falta”, “fechado” e “fechamento”. A classe 5 traz termos como “justiça”, “multa”, “prazo” e “mpf”, este último se referindo à sigla para Ministério Público Federal. Por fim, a classe 6 enfatiza os termos “proposta”, “empregado”, “reunião”, “mediação”, “negociação” e “greve” (Figura 6).

Tanto nos artigos quanto nas reportagens, ainda é mais relevante os problemas decorrentes da atuação da EBSEH nos hospitais. Na categoria “mídia”, é comum que a afirmação de Ronan

(2019) se repita: há leito fechado por falta de profissionais em hospitais da rede filiada à EBSEH. Ou ainda, acerca de demissões, como afirma Amado (2019): demissão de 4 mil precarizados em hospitais federais. Na categoria “acadêmicos”, o mais comum são as críticas feitas acerca da relação antagônica entre os trabalhadores com vínculos distintos dentro de um mesmo hospital: celetistas e servidores públicos.

A chegada da EBSEH nos hospitais universitários pode se dar através de um processo de transição que muitas vezes pode ser traumático e gerar desgaste nas relações de trabalho. Para Barreto e Heloani (2015) relações de trabalho quando transformadas em sofrimento geram insatisfação, estafa e doenças em um contexto de desconfiança. No caso dos hospitais filiados à EBSEH Teixeira, Cruz e Lima (2018) afirmam que o conflito entre celetistas e servidores públicos é marcado por relações de trabalho que ficam resumidas e disputas de espaço e mérito que transformam o ambiente de trabalho em algo adoecedor.

Finalmente, ao tomar o *framework* de governança pública como ponto de partida para a análise dos resultados, foi possível buscar nos gráficos contextos que estejam relacionados aos seus elementos e aspectos de investigação. A ponte entre o *framework* e as representações gráficas dos resultados permitem tecer comentários que podem ter relativa importância na avaliação das estratégias adotadas pela EBSEH.

A triangulação entre as três categorias de análise nos mostra que a adoção da governança pública em sua fase inicial é fundamental para o atingimento do fim precípua de geração de valor à organização. Quando a adoção de princípios de governança pública se dá de maneira parcial, como é o caso da EBSEH, é possível que comprometa os mecanismos sob os quais flui as ações na organização bem como fique também comprometido a geração de valor pela sociedade.

A análise das categorias “institucionais”, “acadêmicos” e “mídia” resultou na evidência de que a integridade é o princípio mais representativo dentre os documentos analisados em detrimento dos outros princípios de transparência, responsabilização, *accountability* e equidade.

De acordo com o *framework*, a investigação acerca do princípio de integridade tem bastante relevância na categoria de análise “institucionais” uma vez que os resultados contêm aspectos que guardam relação com os questionamentos acerca dos atos de corrupção, cumprimento a legislação e probidade. No caso do princípio de transparência os documentos, apesar de conter em parte dos documentos a relação entre divulgação e informação, não dão resultados que

possam ser relacionados aos questionamentos sobre previsão de amplo acesso, relação entre transparência e confiança, formas de acesso a informação, transparência ativa e SIC.

No que diz respeito à *accountability* não se conseguiu extrair dos gráficos informações que se relacionam aos aspectos abrangidos no *framework*, já que definições quanto ao fluxo de informações, relação entre *accountability* e confiança e diligências em casos de atos e omissões não aparecem de forma satisfatória nos documentos. Com pouca ênfase, apuração e responsabilidade aparecem entre os documentos e se relacionam ao princípio de responsabilização. Por último o princípio de equidade, e sobre aspectos que se relacionam a ele nos documentos estes consideram-se ausentes já que o questionamento sobre diferenciações arbitrárias não encontra relação com as análises feitas.

O impacto da pouca relevância dos princípios na categoria de análise “institucionais” é visto nos questionamentos acerca da prestação de serviços na EBSERH visto nas categorias “acadêmicos” e “mídia”. Há questionamentos acerca da gestão dos recursos, da falta de leitos e de impasses com trabalhadores. Uma gestão mais transparente, com atribuição de responsabilidade e prestação de contas à população poderiam ser meios de resposta às indagações vistas nessas categorias. Retoma-se a fala de Malbon, Carey e eeders (2018) que introduzem a ideia da cultura de responsabilização que orienta as práticas a caminhos mais seguros na medida em que induz a administração a responder os dilemas dos cidadãos, da sociedade civil e dos políticos.

Não há na categoria “institucionais” termos que se relacionem com o princípio de “equidade”. A ausência de termos que se relacionem com o princípio de “equidade” também impacta em processos mais igualitários quanto ao elemento liderança, que se mostrou falho ao não ter algumas respostas encontradas nos documentos da EBSERH. É o caso das perguntas quanto à divulgação de vagas, divulgação de resultados, previsão de sanções, redução de conflitos de interesses e balanceamento de poder. Tal aspecto também guarda relação com os processos de responsabilização e prestação de contas e que poderiam, se aprimorados, gerar valor através dos artigos acadêmicos e reportagens.

O *framework*, no que diz respeito ao elemento de estratégia, conforme levantado na discussão vai muito além do que a definição de missão, valores, visão e propósitos das organizações. Missão, propósitos, valores e objetivos estratégicos assim com as transações com partes relacionadas ou *stakeholders* respondem ao questionamento acerca da execução e monitoramento da estratégia mesmo que as “partes relacionadas”, porém sobre as tratativas

acerca dos canais de comunicação, a sua abertura de dados, a viabilidade da participação social e o relacionamento com a mídia não se mostram representativas nos documentos.

Os controles, conforme os resultados e as discussões, se mostram bem definidos na medida que é possível visualizar nas análises com relevância as definições sobre os riscos, sua gestão, e auditoria interna dentro da organização investigada, porém, se estes não guardam relações íntimas com princípios de transparência e *accountability* a geração de valor também fica prejudicada.

Por fim, retoma-se a visão de Min, Lee e Yang (2020), que afirmam que a geração de valor público é consequência da conformidade organizacional e das influências institucionais que estimulam as organizações a satisfazerem as expectativas externas e melhor servirem a comunidade.

O fechamento desta seção culmina na disposição dos elementos do *framework* em um quadro que resume as observações feitas nas discussões com base nos resultados obtidos para todas as categorias de análise. O Quadro 5 ilustra o cenário da governança pública na EBSEH a partir do conjunto de documentos analisados demonstrando a intensidade desses elementos dentro do corpus textual.

Quadro 5 – Intensidade dos elementos do *framework* identificados nos documentos analisados

Elementos do <i>Framework</i>	Não identificado	Baixa	Alta
Transparência			
<i>Accountability</i>			
Responsabilização			
Integridade			
Equidade			
Liderança			
Estratégia			
Controle			
Valor Público			

Fonte: Elaborado pela autora

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar o atual modelo de gestão adotado pela EBSEH à luz do modelo de Governança Pública. Para tanto, fez-se o uso do software IRAMUTEQ com o intuito de realizar a análise qualitativa do conteúdo dos documentos produzidos pela EBSEH incluídos na categoria de análise “institucionais”, dos artigos resultantes da produção acadêmica acerca da gestão na EBSEH incluídos na categoria de análise “acadêmicos” e ainda das reportagens publicadas em meio eletrônico incluídas na categoria de análise “mídia”, que tinham como foco a EBSEH.

Com base nos resultados da análise, procedeu-se a uma análise da influência teórica acerca da governança pública em relação à prática representada pelos documentos, artigos e reportagens. O objetivo geral foi atendido uma vez que a pesquisa indica que o modelo de governança adotado pela EBSEH possui aderência parcial quantos aos pressupostos teóricos acerca da governança pública.

O primeiro objetivo específico desta pesquisa consistiu na proposição, com base em levantamento bibliográfico, de um *framework* para análise da governança no setor público. Esse objetivo vai ao encontro da proposta do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, modalidade profissional, quanto ao produto final estar vinculado a problemas reais e gerar uma aplicação orientada para a atuação profissional de gestores. Com base na revisão da literatura, reuniram-se os princípios e mecanismo mais destacados pelos autores, que culminou na geração de valor público à sociedade, ao apresentar um produto tecnológico desta pesquisa, que consiste no *Framework* de Governança Pública, uma ferramenta gerencial a serviço das instituições públicas, podendo, ainda, ser aplicada em outros contextos.

O *framework* traz como princípios de governança pública a serem analisados pelas instituições a transparência, a *accountability*, a responsabilização, a integridade e a equidade. No que diz respeito aos mecanismos, estes devem ser analisados de acordo com o *framework* de forma que sejam considerados a liderança, a estratégia e o controle. Por fim, o fluxo do *framework* de governança pública se encerra na geração de valor público entendido como a expectativa, satisfação e confiança do público beneficiário. A partir disso, apresentaram-se diversos questionamentos a serem feitos quando da aplicação deste modelo de análise em instituições públicas, indicando uma sugestão de caminho a ser seguido pelas organizações.

Em seguida, procedeu-se à construção do *corpus* textual com tratamento dos documentos produzidos pela EBSEH, dos artigos sobre a empresa e das reportagens publicadas em meio eletrônico que tinham como foco a instituição alvo desta pesquisa. Através do IRAMUTEQ foi possível obter os gráficos de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), Especificidades e Análise Fatorial de Correspondência (AFC), Análise de Similitude e Nuvem de Palavras.

O procedimento de “CHD” utiliza a lógica de correlação para apresentar um esquema hierárquico de classes permitindo inferir quais as principais ideias o *corpus* deseja transmitir. O método de análise “Especificidades e AFC” associa textos e variáveis a representações gráficas que ajudam a visualizar a proximidade entre classes e palavras. A “Análise de Similitude” demonstra graficamente a ligação entre as palavras e o *corpus* textual auxiliando na interpretação da construção do texto bem como os temas de relativa importância. E por fim, a “Nuvem de Palavras” trata-se de uma representação gráfica onde palavras são apresentadas em tamanhos diferentes sendo que as maiores possuem maior importância dentro do *corpus* a partir do indicador de frequência (SALVIATI, 2017).

A discussão que se seguiu nos indica que dentre os documentos produzidos pela EBSEH, no que diz respeito aos princípios de governança pública presentes no *framework* (integridade, transparência, responsabilização, *accountability* e equidade), a integridade e a transparência são os mais presentes e intimamente relacionados, com maior ênfase dada à integridade. Além disso, nestes documentos, os princípios de responsabilização, *accountability* e equidade são pouco considerados.

Esta pesquisa mostrou que a liderança e seus componentes são previstos pela EBSEH e, por vezes, apresentados em seus documentos como nos casos das definições de competências e diretrizes bem como sistema de avaliação, porém necessitam de melhorias uma vez que o *framework* contempla questionamentos quanto à divulgação de vagas, divulgação de resultados, previsão de sanções, redução de conflitos de interesses e balanceamento de poder.

A estratégia organizacional, um dos mecanismos de governança pública, se apresenta através da definição da visão, dos valores, dos propósitos e objetivos estratégicos da instituição porém há a ausência de aspectos direcionadores da *accountability*, e sua finalidade de prestação de contas pode ser indicativo de alguns pontos de discussão acerca da governança pública, no que diz respeito à estratégia adotada pela organização.

A transação entre as partes como um componente do mecanismo de estratégia, em teoria, é definida como o equilíbrio entre as expectativas das diferentes partes interessadas, incluindo a sociedade, e abrange a responsabilidade de dirigentes e gestores, bem como o atendimento a demandas e necessidades dos cidadãos (TCU, 2014). Nesse sentido, a EBSEH regulamentou internamente a “Política de Transações com Partes Relacionadas”.

Apesar de definir o objetivo da “Política de Transações com Partes Relacionadas” como assegurar, quando da ocorrência de tais transações, que as decisões sejam direcionadas ao atendimento dos interesses da EBSEH, da União e da sociedade, o documento, em suas definições de “partes relacionadas”, não inclui a sociedade como tal. São partes relacionadas as pessoas físicas que tenham influência significativa sobre a EBSEH, que tenham cargo na alta administração da organização ou que exerça cargo de superintendente ou gerente nos hospitais da rede. Também são consideradas partes relacionadas as pessoas jurídicas que sejam controladas ou subsidiadas integralmente pela EBSEH e aquelas que tenham influência significativa sobre a organização.

Nesse sentido, há uma discordância entre as definições de partes relacionadas na teoria e as observadas nos documentos da EBSEH. Para que a prática de governança pública seja aprimorada na instituição, indica-se a discussão acerca da política de transações com partes relacionadas, verificando a possibilidade de inclusão da sociedade como parte interessada.

Missão, propósitos, valores e objetivos estratégicos assim com as transações com partes relacionadas ou *stakeholders* respondem a questionamentos acerca da execução e monitoramento da estratégia mesmo que as “partes relacionadas”, conforme os documentos institucionais, não incluam a sociedade como um *stakeholder*. Porém, o *framework* vai além e traz como alvo de investigação acerca do elemento “estratégia” nas organizações os seus canais de comunicação, a sua abertura de dados, a viabilidade da participação social e o relacionamento com a mídia e nesse sentido não há, nos resultados, nada que esteja relacionado a esses tópicos.

Os controles estabelecidos pela EBSEH vão ao encontro daquilo que se espera como mecanismos garantidores da integridade. Nesse sentido, há direcionamentos palpáveis acerca do gerenciamento de riscos, controles internos, auditoria e prevenção a fraudes. A conduta é fortalecida através de regulamentação interna, com o Programa de Integridade e Código de Ética da organização.

O elemento “controle” do *framework*, nesse cenário, evidencia-se como o elemento mais contemplado na análise resultante da categoria “institucionais”. Questionamentos sobre definição de riscos, implantação de controles internos, gestão de riscos, auditoria interna e apuração de irregularidades se relacionam intimamente aos resultados apresentados na análise. Somente o questionamento acerca da prestação de contas e divulgação de resultados não são identificados de maneira satisfatória dentre os gráficos produzidos.

No campo da geração de valor público, a discussão foi baseada nos resultados das análises das categorias “acadêmicos” e “mídia”. A discussão sobre a EBSEH neste conjunto de textos está mais no nível de questionamentos do que afirmativas ou alegativas, além de trazer com certa representatividade problemas na prestação de serviços. Os questionamentos acerca dos recursos destinados à organização se fundem a problemas como a falta de leitos, saúde dos trabalhadores, demissões e greve.

A triangulação entre as três categorias de análise nos mostra que a adoção da governança pública em sua fase inicial é fundamental para o atingimento do fim precípua de geração de valor à organização. Quando a adoção de princípios de governança pública se dá de maneira parcial, como é o caso da EBSEH, é possível que comprometa os mecanismos sob os quais flui as ações na organização bem como fique também comprometido a geração de valor pela sociedade.

O foco na integridade deixa em segundo plano os princípios de transparência, responsabilização, *accountability* e equidade. O impacto disso é visto nos questionamentos acerca da prestação de serviços na EBSEH visto nas categorias “acadêmicos” e “mídia”. Há questionamentos acerca da gestão dos recursos, da falta de leitos e de impasses com trabalhadores. Uma gestão mais transparente, com atribuição de responsabilidade e prestação de contas à população poderiam ser meios de resposta às indagações vistas nessas categorias. A atenção a estes princípios, na perspectiva de Santos e Rover (2019), influencia de modo positivo a eficiência da aplicação dos recursos públicos, ação questionada por meio das categorias “acadêmicos” e “mídia”. Os controles, conforme os resultados e as discussões, se mostram bem definidos dentro da organização investigada, porém, se estes não guardam relações íntimas com princípios de transparência e *accountability* a geração de valor também fica prejudicada.

Nesse contexto, Min, Lee e Yang (2020) afirmam que a geração de valor público é consequência da conformidade organizacional e das influências institucionais que estimulam

as organizações a satisfazerem as expectativas externas e melhor servirem a comunidade. De um modo geral é fundamental compreender como os diferentes princípios e fatores institucionais trabalham em conjunto para influenciar as decisões dos atores da governança.

Diante dos resultados apresentados, considera-se que esta pesquisa atende ao seu objetivo geral de analisar o modelo de gestão adotado pela EBSEH à luz do modelo de governança pública utilizando, para tal, fontes diversas de informação, configurando-se como contribuição ao campo de estudos da gestão pública, na medida em que amplia o conhecimento sobre a temática de governança pública, termo recente dentre os mais estudados na gestão pública.

Como limitações, é importante ressaltar que os resultados aqui apresentados devem ter interpretação cautelosa no que diz respeito às universalizações, já que é resultado da investigação de um corpus textual condicionado às suas limitações. Além disso, a pesquisa teve como foco analisar a aderência entre os documentos analisados e a teoria acerca da governança pública, resumindo-se a uma pesquisa documental. Os resultados atendem aos objetivos propostos neste trabalho, porém a pesquisa documental, conforme Flick (2009), oferece uma abordagem específica que, por vezes, se mostra limitada no que se refere a experiências e processos.

Como sugestão para pesquisas futuras, ressalta-se, inicialmente, que a governança pública e sua relação com aprimoramento e melhor desempenho da gestão pública são temas com potencial de exploração com mais vigor nos trabalhos acadêmicos. Também podem ser caminhos futuros a serem percorridos a utilização de outros tipos de documentos que venham a complementar os resultados deste estudo, e ainda a replicação desta pesquisa com adequações em seus procedimentos metodológicos, como a realização de entrevistas estruturadas com os gestores desta organização, e até mesmo com o público beneficiário. Em termos de geração de teoria este estudo pode servir como elemento para formulação de novas teorias de governança voltada ao setor público. Interessante ainda seria a possibilidade de aplicação da teoria da governança pública no setor privado de forma a desmistificar o que tem sido feito em sentido contrário a isso.

Ao final, espera-se, com este estudo, o estímulo dos gestores públicos no aprofundamento do modelo de governança pública, e que, com a criticidade necessária, possam buscar ações continuadas na aplicação dos conceitos naquilo que se encaixa a cada instituição pública, visando sempre a elevação do valor da organização ao público que atende.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, Brasília, n. 10, p.1-50, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

AFFONSO, Julia; BURGARELLI, Rodrigo. 70% dos esquemas de corrupção no Brasil afetam saúde e educação. **Revista Exame**, dez. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/70-dos-esquemas-de-corrupcao-no-brasil-afetam-saude-e-educacao/>>. Acesso em: 04 set. 2019.

ALBUQUERQUE, João Henrique Medeiros et al. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 7., São Paulo. **Anais...** . 2007. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos72007/660.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

ALBUQUERQUE, Aline; SOUZA, Camila. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Bioética**, Brasília, v. 13, n. 2017, p. 1-17, 31 dez. 1969. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbb/article/view/7935>>. Acesso em: 01 set. 2019. <https://doi.org/10.26512/rbb.v13i0.7935>

ALEIXO, Caroline. Hospital de Clínica de Uberlândia fecha portas a novos atendimentos. **Portal G1**, jun. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2016/06/hospital-de-clinicas-de-uberlandia-fecha-portas-novos-atendimentos.html>> Acesso em: 02 set. 2019.

ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sergio et al. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, [s.l.], v. 10, n. 4, p.228-238, 1 out. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1794>>. Acesso em: 01 out. 2019. <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1794>

ANDRADE, Carolina Riente de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, n. 3, p.469-485, jun. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000300469&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 08 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7612169702>

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.104-132, dez. 1997. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em: 31 jul. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i3.391>

ARMSTRONG, Elia. **Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues**. United Nations, 2005. 14 p. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Foundations of governance, 2019. Disponível em: <<https://www.apsc.gov.au/foundations-governance>>. Acesso em: 01 out. 2019.

AZEVEDO, Andreza. Programa gerido pela EBSEH libera R\$ 843 milhões para HU-UFS. Portal NE Notícias. Disponível em: <<https://www.nenoticias.com.br/programa-gerido-pela-ebserh-libera-r-843-mil-para-hu-ufs/>> Acesso em: 28 mar. 2020.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.643-675, jun. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087>>. Acesso em: 03 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2019.

BARBIERI, José Carlos. **Organizações inovadoras: estudos e casos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: FGV Editora, 2012.

BARBOSA, Cícero Rodrigues; FARIA, Fernando de Abreu. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **Revista de Administração Faces Journal**, [s.l.], v. 17, n. 4, p.129-147, 31 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/facesp/article/view/5934>>. Acesso em: 17 set. 2019. <https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2018V17N4ART5934>

BARNEY, Jay; HESTERLY, William. **Administração Estratégica e Vantagem Competitiva: Conceitos e Casos**. 3. ed. São Paulo: Pearson Universidades, 2011. 432 p.

BARRET, Pat. *Corporate Governance – More than Good Management*. CPA SOUTH AUSTRALIA ANNUAL CONGRESS. 2001. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/Barrett_corporate_governance_more_than_good_management_2001.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Achieving better practice corporate governance in the public sector. 2002. Disponível em: <http://anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019.

BARRETO, Margarida; HELOANI, Roberto. Violência, saúde e trabalho: a intolerância e o assédio moral nas relações laborais. : a intolerância e o assédio moral nas relações laborais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 544-561, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000300544&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 12 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.036>

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. 518 p.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais....** Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George. A doença da corrupção: o desvio de fundos e a saúde pública nos municípios brasileiros. **GVpesquisa**. Biblioteca Digital FGV, 2013.

BOGONI, Nadia Mar et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p.119-142, fev. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n1/v44n1a06.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000100006>

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review Of Administrative Sciences**, [s.l.], v. 69, n. 3, p.313-328, set. 2003. SAGE Publications. Disponível em: <<https://journals-sagepub-com.ez34.periodicos.capes.gov.br/doi/abs/10.1177/0020852303693002>>. Acesso em: 16 set. 2019. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em: 07 nov. 2019.

_____. Decreto nº 7.082 de 27 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm>. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 21 set. 2019.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p.5-25, abr. 1997. Disponível em:

<<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>>. Acesso em: 30 jul. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375>

. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p.5-42, mar. 1998. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>>. Acesso em: 03 set. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software IRAMUTEQ. Florianópolis, 2016. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_17.03.2016.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

CAMBRICOLI, Fabiana. Hospitais Universitários tem verba extra, mas crise continua. **O Estadão**, jul. 2016. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,hospitais-universitarios-tem-verba-extra-mas-crise-continua,10000061201>> Acesso em: 02 set. 2019.

CAMILO, Silvio Parodi Oliveira; MANENTI, Rosana Vieira Alves; YAMAGUCHI, Cristina Keiko. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 20, edição especial, p.8-23, dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20nespp8>>. Acesso em: 14 out. 2019. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2018V20nespp8>

CARNEIRO, Carla Cabral Gomes; MARTINS, Maria Inês Carsalade. Novos modelos de gestão do trabalho no setor público de saúde e o trabalho do agente comunitário de saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.45-66, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462015000100045&lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sip00029>

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Cartilha de Governança, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/deciso/es/anexos/0001/3935.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Guia da política de Governança Pública. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

_____. Guia de Integridade Pública. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p.40-73, set. 2000. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/331>>. Acesso em: 12 nov. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i3.331>

CRESWELL, John W. Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions. London: Sage, 1998.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. **O planejamento da pesquisa qualitativa: Teoria e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 432 p.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 3, p.89-108, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/34046/governanca-publica--ensaiando-uma-concepcao-->>. Acesso em: 16 set. 2019.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, p.5-21, set. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>>. Acesso em: 16 set. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). Sobre os Hospitais Universitários Federais, 2019a. Disponível em: <<https://www.ebserh.gov.br/hospitais-universitarios-federais>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

_____. Coadjuvância ou protagonismo da EBSERH?, 2019b. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Presidente-do-presidente-da-Ebserh-Oswaldo-Ferreira.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

_____. Sobre a Rede Ebserh, 2019c. Disponível em: <<https://www.ebserh.gov.br/sobre-a-rede-ebserh>>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Código de Ética e Conduta – Comissão de Ética – Brasília: Ebserh – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2017a. Disponível em:

_____. Programa de Integridade, 2017b. Disponível em: <<https://www.ebserh.gov.br/etica-integridade/programa-de-integridade>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

FIERLBECK, Katherine; GARDNER, William; LEVY, Adrian. New Public Governance in health care: health technology assessment for canadian pharmaceuticals.: Health Technology Assessment for Canadian pharmaceuticals. **Canadian Public Administration**, Toronto, v. 61, n. 1, p. 45-64, 2018. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/capa.12253>>. Acesso em: 12 abr. 2020. <https://doi.org/10.1111/capa.12253>

FLEURY, Sônia. Reforma del Estado. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 35, n. 5, p.7-48, out. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

_____. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013. 256 p.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. Panamá: CLAD. 2003. Disponível em: < [http:// unpan1.un.org /intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000600007>

; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 42, n. 6, p.1163-1188, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000600007 &script=sci_abstract &lng=pt>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GEHRKE, Germano; BORBA, José Alonso; FERREIRA, Denize Dermache Minatti. A repercussão da corrupção brasileira na mídia: uma análise comparada das revistas Der Spiegel, L'Obs, The Economist, Time e Veja. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.157-167, fev. 2017. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65933/63596>>. Acesso em: 22 ago. 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7612158681>

GOMES, Ricardo; MARTINS, Humberto Falcão. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1 (2013), p.30-62, jul. 2013. <https://doi.org/10.18829/rp3.v0i1.9127>

HAYS, Steven; Plagens, Gregory. Human resource management best practices and globalization: the universality of common sense. **Public Organization Review**, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002. <https://doi.org/10.1023/A:1020661912813>

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (HC-UFU). Síntese da Produção do HC-UFU em 2017, 2018. Disponível em: <<https://www.hc.ufu.br/hc-numeros/2018/sintese-producao-hcu-ufu-2017>>. Acesso em: 02 set. 2009.

IBANHES, Lauro Cesar et al. Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p.575-584, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007000300016&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007000300016>

INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS (IFAC). Study 13. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>> Acesso em: 23 set. 2019.

_____. *About IFAC*, 2019. Disponível em: <<https://www.ifac.org/about-ifac>>. Acesso em: 20 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama do Município de Uberlândia. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Produtividade do setor público avança mais que a do privado, ago. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=115>. Acesso em: 26 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). O IBGC, 2018. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/quemsomos>>. Acesso em: 19 set. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015. 103 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf> Acesso em: 19 set. 2019.

KIM, Pan Suk et al. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 65, n. 6, p.646-654, nov. 2005. Wiley. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x>>. Acesso em: 03 out. 2019. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x>

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008>. Acesso em: 21 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise: A revista acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p.4-17, jun. 2010.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability: an introduction. **Journal Of Transdisciplinary Environmental Studies**, Amsterdam, v. 7, n. 1, p.1-11, dez. 2008. Disponível em: <<https://dare.uva.nl/search?identifier=ced27a4a-5fa1-41c9-b34a-63576058307e>>. Acesso em: 21 out. 2019.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 342 p.

LEE, Don S.; PARK, Soonae. Ministerial Leadership and Endorsement of Bureaucrats: experimental evidence from presidential governments.: Experimental Evidence from Presidential Governments. **Public Administration Review**, [s.l.], p. 1-16, 19 fev. 2020. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13153>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

LOBOSCO, Antônio; MACCARI, Emerson Antônio. Estudo do Modelo de Negócios das Incubadoras de Empresas Brasileiras e Portuguesas com foco na Autossustentabilidade de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica. In: SEMEAD - Seminários em Administração, XVII., 2014, São Paulo. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/17semead/resultado/trabalhosPDF/134.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

MADHANI, Pankaj. Corporate Governance and Disclosure Public Sector vs Private Sector. **Journal Of Indian Management**, v. 11, n. 1, p.5-20, mar. 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2422224>. Acesso em: 21 out. 2019.

MALBON, Eleanor; CAREY, Gemma; REEDERS, Daniel. Mixed accountability within new public governance: the case of a personalized welfare scheme in early implementation. : The case of a personalized welfare scheme in early implementation. **Social Policy & Administration**, [s.l.], v. 53, n. 1, p. 156-169, 17 set. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12446>. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12446>>. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1111/spol.12446>

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 11, n. 2, p.11-26, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002>. Acesso em: 19 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>

MARTINS, Humberto Falcão. Um composto de governança pública. **Revista Governança Social - IGS**, Belo Horizonte, ano 4, ed. 10, jul. 2011.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tcu**, Brasília, v. 130, n. 2014, p.42-53, ago. 2014. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>>. Acesso em: 23 out. 2019.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. Business models in the public domain: the public governance canvas. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p.49-67, mar. 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67893/74424>>. Acesso em: 21 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Cadernos Enap, 1997. 61 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p.109-134, mar. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4015/2246>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 328 p.

MATTOS, Cristiane Brum Marques de; SCHLINDWEIN, Vanderléia de Lurdes dal Castel. Excelência e produtividade: Novos imperativos de gestão no serviço público. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 27, n. 2, p.322-331, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462015000100045&lang=pt>. Acesso em: 11 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/1807-03102015v27n2p322>

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p.67-82, abr. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/704/552>>. Acesso em: 19 ago. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.704>

MELO, Marcus André; COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; TAVARES, Maria Hermínia; FRY, Peter. **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 153-176.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>>. Acesso em: 14 out. 2019.

MERTON, Robert K. *Social theory and social structure*; toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1949.

MIN, Naon; LEE, Keon-hyung; YANG, Kaifeng. Multidimensional Publicness and Collaboration for Community Benefits: the case of u.s. hospitals.: The Case of U.S. Hospitals. **Public Administration Review**, [s.l.], p. 1-10, 3 mar. 2020. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13166>. Acesso em: 09 abr. 2020.
<https://doi.org/10.1111/puar.13166>

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MOHR, Zachary T.; RAUDLA, Ringa; DOUGLAS, James W.. Comparing Cost Accounting Use across European Countries: the role of administrative traditions, npm instruments, and fiscal stress.: The Role of Administrative Traditions, NPM Instruments, and Fiscal Stress. **Public Administration Review**, [s.l.], p. 1-9, 23 fev. 2020. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13162>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
<https://doi.org/10.1111/puar.13162>

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança pública: O desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. **Cadernos Fundap 21**. São Paulo: Fundap, 1996.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar; 3. ed. Brasília: Jorge Zahar, 2003. 146 p. Disponível em: <https://issuu.com/fenelonmedeirosobrinho/docs/edson_nunes_-_a_gram_tica_pol_tic>. Acesso em: 12 nov. 2019.

OBSERVATÓRIO DE ANÁLISE POLÍTICA EM SAÚDE (OAPS). Crise no Brasil: Quais os impactos na saúde da população? **Boletim – Projeto Análise de Políticas em Saúde no Brasil (2013-2017)**, Salvador, v. 2, n. 8, dez. 2016. Disponível: <<https://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/boletim/edicao/8/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p.596-615, ago. 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16577>>. Acesso em: 05 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171397>

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p.1263-1290, out. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000501263&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 out. 2019.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>

OLIVEIRA, Leonardo; SCHILLING, Maria. Análise do serviço de enfermagem no processo de planejamento estratégico em hospital. **Revista de Gestão**, [s.l.], v. 18, n. 2, p.225-243, jun. 2011. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S180922761630368X>>. Acesso em: 04 dez. 2019. <https://doi.org/10.5700/rege424>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Principles of corporate governance*, 2004. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. *Guidelines on governance porporate of state-owned enterprises*, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1571680063&id=id&accname=guest&checksum=1618A0BE59F12F84EC1779B6EA3CBD11>>. Acesso em: 21 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). A OCDE e a América Latina, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/latin-america>>. Acesso em: 19 set. 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. 4. ed. Brasília: Comunicação, 1995. 436 p.

PASCOAL, Márcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 11, n. 2, p.215-231, 1 abr. 2019. *Administracao Publica e Gestao Social*. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5431>>. Acesso em: 21 set. 2019. <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p.36-49, mar. 2005. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em: 07 ago. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

PEDROSA, Tamires. Por que é preciso inovar no setor público? **Portal Administradores**, abr. 2019. Disponível em: < <https://administradores.com.br/artigos/por-que-e-preciso-inovar-no-setor-publico>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

PETERS, B. Guy. R. A. W. Rhodes, Understanding Govenance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. **Public Administration**, [s.l.], v. 76, n. 2, p.408-409, jan. 1998. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00107>.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, p.118-129, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000200003>. Acesso em: 29 jul. 2019. https://doi.org/10.21446/scg_ufri.v11i3.13391

POLÍCIA FEDERAL (2017). Operação Lava Jato. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p.7-32, set. 2002. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287>

RATINAUD, P. (2009). IRAMUTEQ: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires [Computer software]. Disponível em: <<http://www.IRAMUTEQ.org/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

RHODES, Roderick. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, [s.l.], v. 44, n. 4, p.652-667, set. 1996. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>>. Acesso em: 14 out. 2019. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. In: Agustí Cerrillo i Martínez, 2005, Madri. Instituto Nacional de Administracion Pública. Madri: 0, 2005. p. 99 - 122. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368197>>. Acesso em: 19 set. 2019.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, p.475-497, dez. 2012. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/108/104>>. Acesso em: 14 out. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i4.108>

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 608 p.

SALVIATI, Maria Elisabeth. Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 alpha e R Versão 3.2.3). Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SANTOS, Andersson Fernandes Araujo dos et al. Estudo da percepção dos princípios de governança aplicado ao Setor público na gestão do plano de desenvolvimento da Educação superior pública brasileira. **Registro Contábil**, Maceió, v. 3, n. 2, p.104-133, mai. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/view/650/396>>. Acesso em: 21 out. 2019.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, [s.l.], v. 40, n. 3, p.335-376, 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52581997000300003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em: 16 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p.732-752, ago. 2019. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79919/0>>. Acesso em: 23 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>

SCHULZE- GABRECHTEN, Lena. An organizational approach to public governance: understanding and design: Understanding and design. **Public Administration**, [s.l.], v. 97, n. 2, p. 483-485, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12590>. Acesso em: 08 abr. 2020. <https://doi.org/10.1111/padm.12590>

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira et al. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n. 1, p.96-114, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/8338/eficiencia-na-alocacao-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao--saude-e-habitacao-em-municipios-mineiros>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

SILVA, Christian Luiz; ASSIS, Luana. Aplicabilidade do planejamento estratégico em Hospitais Universitários Federais. **Revista de Gestão em Sistemas da Saúde**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 39-56, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/257>>. Acesso em: 28 mar. 2020. <https://doi.org/10.5585/rgss.v5i2.257>

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 2, p.249-271, jun. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1794>>. Acesso em: 19 set. 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i2.123>

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVEIRA, João Serafim Tusi da et al. Construção metodológica, aplicação e interpretação de um índice municipal de accountability. **Nucleus**, v. 10, n. 2, p.71-86, 30 out. 2013. Fundação Educacional de Ituverava. Disponível em: <<http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/882/1185>>. Acesso em: 03 out. 2019. <https://doi.org/10.3738/1982.2278.882>

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005. 140 p.

TEECE, David. Business Models, Business Strategy and Innovation. **Long Range Planning**, [s.l.], v. 43, n. 2-3, p.172-194, abr. 2010. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.lrp.2009.07.003>.

TEIXEIRA, Janine Vieira; CRUZ, César Albenes de Mendonça; LIMA, Rita de Cássia Duarte. Trabalhadores estatutários e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 213-228, 28 jun. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/18657>. Acesso em: 12 abr. 2020. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v10i1.18657>

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. : uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

TEIXEIRA, Lucas de Carvalho Marinho; LOPES, Humberto Elias Garcia. Aplicação do modelo canvas para o modelo de negócios do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 16, n. 2, p.73-99, ago. 2016. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/42760/aplicacao-do-modelo-canvas-para-o-modelo-de-negocios-do-banco-do-brasil-e-da-caixa-economica-federal>>. Acesso em: 31 out. 2019.

THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES. The Good Governance Standard for Public Services, London, 2004. Disponível em: <<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2019.

TRAVAGLIA, Karina Ramos; SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p.22-53, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes>>

/revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/send/256-revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/3595-artigo-1-fortalecimento-da-governanca-uma-agenda-contemporanea-para-o-setor-publico-brasileiro>. Acesso em: 17 set. 2019. <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i1.365>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Fundamentos de Governança. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

_____. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª versão. Brasília, 2014. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm> Acesso em: 21 set. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2009. 175p. ALVES, Natália Cristina. Revista Formação. Presidente Prudente, v. 1, n. 20, p. 3-6, 2013. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/2335/2316>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

UNDP. United Nations Development Programme. **Human development report 2010**. Nova York: United Nations Development Programme, 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

WORLD BANK. Governance and development. Washington, Oxford University Press. 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 16 set. 2019

_____. Governance and management. In: Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards. 2007. Disponível em: < <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37981082.pdf>> Acesso em: 07 out. 2019.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

ZANCANARO, Antônio Frederico. Corrupção administrativa no Brasil. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ZARYCHTA, Allan; GRILLOS, Tara. ANDERSSON, Krister. Public Governance Reform and the Motivation of Street-Level Bureaucrats in Developing Countries. Public Administration Review, [S.I.], v. 80, n. 1, p. 75-91, 2019. Disponível em: <>. Acesso em: 10. Abr. 2020. <https://doi.org/10.1111/puar.13132>