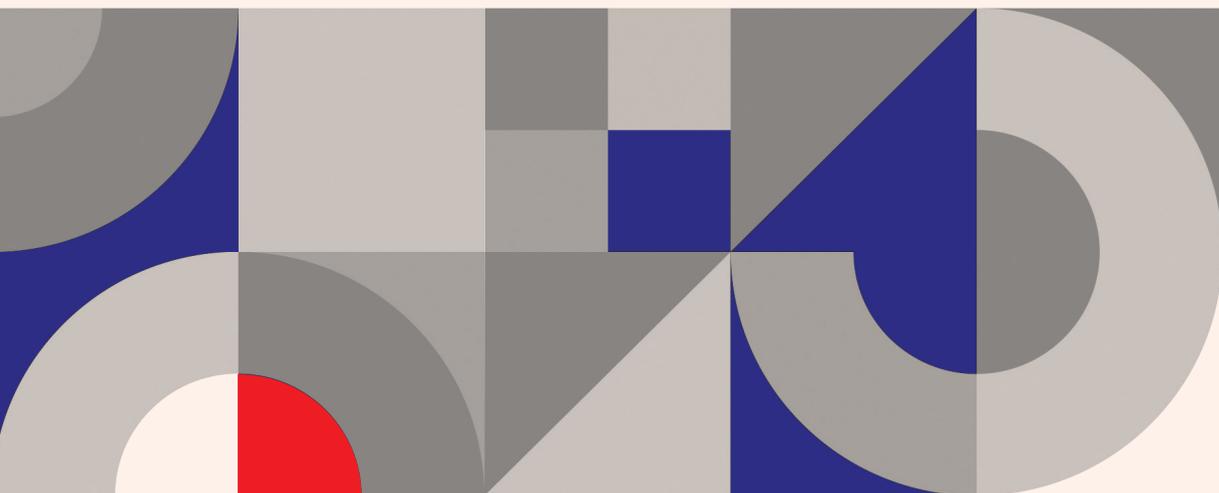


2021

AUGUSTINHO **V PALUDO**  
ANTONIO **G OLIVEIRA**

# GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PARA ÓRGÃOS E  
ENTIDADES PÚBLICAS



**PRIMEIRO** MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO  
DO SISTEMA DE GOVERNANÇA  
ORGANIZACIONAL PÚBLICA

EDITORA  
**FOCO**

Você está recebendo, **GRATUITAMENTE**, um fragmento da obra da **Editora Foco**, para dar início aos seus estudos.

Este conteúdo não deve ser divulgado, pois tem direitos reservados à editora, constituindo-se uma cortesia a título de motivação aos seus estudos.

Faz-se necessário evidenciar que tal fragmento não representa a totalidade de uma obra ou disciplina.

A obra, na sua totalidade, poderá ser adquirida no site da **Editora Foco**:

**[www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br)**

Bons estudos!

Editora Foco



2021 © Editora Foco  
**Autores:** Augustinho V Paludo e Antonio G Oliveira  
**Diretor Acadêmico:** Leonardo Pereira  
**Editor:** Roberta Densa  
**Assistente Editorial:** Paula Morishita  
**Revisora Sênior:** Georgia Renata Dias  
**Revisão:** Daniela Malheiros Jerez  
**Capa Criação:** Leonardo Hermano  
**Diagramação:** Ladislau Lima  
**Impressão miolo e capa:** GRAFNORTE

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

---

P184g

Paludo, Augustinho V.

Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas / Augustinho V. Paludo, Antonio G. Oliveira. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.

176 p. ; 17cm x 24cm.

Inclui bibliografia e índice.

ISBN: 978-65-5515-243-2

1. Administração pública. 2. Governança organizacional. 3. Planejamento estratégico. I. Oliveira, Antonio G. II. Título.

2021-539

CDD 350 CDU 35

---

**Elaborado por Odilio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949**

**Índices para Catálogo Sistemático:**

1. Administração pública 350      2. Administração pública 35

Impresso no Brasil (02.2021)    Data de Fechamento (02.2021)

**DIREITOS AUTORAIS:** É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das legislações que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

**NOTAS DA EDITORA:**

**Atualizações:** A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

**Bônus ou Capítulo On-line:** Excepcionalmente, algumas obras da editora trazem conteúdo no *on-line*, que é parte integrante do livro, cujo acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

**Erratas:** A Editora se compromete a disponibilizar no site [www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br), na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para [contato@editorafoco.com.br](mailto:contato@editorafoco.com.br). O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

**2021**

Todos os direitos reservados à  
Editora Foco Jurídico Ltda.

Avenida Itororó, 348 – Sala 05 – Cidade Nova  
CEP 13334-050 – Indaiatuba – SP

E-mail: [contato@editorafoco.com.br](mailto:contato@editorafoco.com.br)  
[www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br)

# DEDICATÓRIA

---

Dedico este livro

Aos **meus filhos** Luís Otávio, Ana Laísa e José Pedro;

E, também, a **todas as pessoas que são honestas e praticam o bem** –  
independentemente da condição econômica, raça ou religião –,  
pois são verdadeiras lâmpadas a iluminar a escuridão de um mundo egoísta.

AUGUSTINHO PALUDO

Àqueles que nos dão a luz, o caminho e a razão para vivermos: o grande arquiteto  
da imensidão do universo, a família e os verdadeiros amigos.

ANTONIO OLIVEIRA



De tudo, ficam três coisas:  
A certeza de que estamos sempre começando,  
A certeza de que é preciso continuar,  
A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.

Portanto devemos:  
Fazer da interrupção um caminho novo,  
Da queda, um passo de dança,  
Do medo, uma escada,  
Do sonho, uma ponta,  
Da procura, um encontro.

Poema atribuído a **Fernando Sabino**



# SUMÁRIO

---

DEDICATÓRIA.....	III
INTRODUÇÃO.....	IX
1. GOVERNANÇA PÚBLICA .....	1
1.1 GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS .....	6
1.1.1 Administração e governança pública.....	6
1.1.2 Esclarecendo o conceito e aspectos da governança organizacional pública. ....	15
1.1.3 Funções da governança e da gestão públicas .....	19
1.2 IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA .....	23
1.2.1 Referencial acerca da implementação da governança pública.....	23
1.2.2 Teorias e modelos específicos para implementação da governança pública .....	28
1.2.2.1 Código Federal de Governança Corporativa Pública da Alemanha (2009).....	28
1.2.2.2 Boa governança no setor público, IFAC (2014) .....	29
1.2.2.3 Banco Mundial .....	31
1.2.2.4 Projeto de políticas sobre boa governança pública da OCDE (2018) ..	32
1.2.2.5 Referencial básico de governança-2 do TCU (2014).....	34
1.2.2.6 10 Passos para a boa governança, TCU (2014) .....	39
1.2.2.7 Código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC (2015).....	42
1.2.2.8 Manual de governança do CJF (2015).....	46
1.2.2.9 Decreto Federal 9.203/2017 .....	48
1.2.2.10 Guia da política de governança pública do Governo Federal (2018).....	49
1.3 MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA .....	51
1.3.1 Premissas e princípios para a boa governança em órgãos e entidades públicas .....	51
1.3.2 O modelo: caminho e etapas para a implementação da governança.....	58
1.3.3 Posicionamento, estrutura e funcionamento da governança organizacional em órgãos e entidades públicas.....	63
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS .....	68

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	71
Introdução .....	71
2.1 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL.....	72
2.1.1 Plano Plurianual – PPA.....	74
2.1.1.1 Etapas do PPA.....	83
2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	93
2.1.3 LOA – Lei Orçamentária Anual.....	97
2.2 GESTÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	107
2.2.1 Gestão Estratégica .....	107
2.2.2 Planejamento estratégico em órgãos e entidades públicas.....	110
2.2.2.1 Etapas do planejamento estratégico.....	115
2.3 BALANCED SCORECARD.....	137
3. ALERTA, CRÍTICAS E REFLEXÃO .....	145
3.1 ALERTA AOS GESTORES PÚBLICOS.....	145
3.2 CRÍTICAS A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	146
3.3 CRÍTICAS A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA .....	148
3.4 QUESTÃO PARA REFLEXÃO .....	
REFERÊNCIAS .....	151

# INTRODUÇÃO

---

Nas últimas décadas muito se tem falado em Governança; contudo, talvez pela sua jovialidade quanto ao ambiente organizacional público ela tem causado diversas interpretações, algumas delas até mesmo de forma equivocada.

No âmbito das organizações privadas são evidentes e significativos os avanços na implementação e efetivo emprego da Governança, entendida neste caso como governança corporativa, haja vista a elaboração, publicização e emprego de normas (como a lei Sarbanes-Oxley) e códigos de Governança, além, é claro, da criação de instituições específicas (como é o caso do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa-IBGC). Não obstante, tratando-se do Setor Público, em nível de órgãos e entidades, têm-se ainda um longo caminho para essa evolução.

No ambiente organizacional público existe certa confusão acerca da Governança; quer pela ainda escassez de escritos específicos para esse ambiente, quer pela carência de competências técnicas relacionadas a administração pública em seu sentido subjetivo, e da pouca compreensão de suas inter-relações e de suas ferramentas de gestão.

É neste gap que surge a ideia desta obra com o intuito de contribuir com a Administração e gestores públicos para uma melhor compreensão acerca da Governança em seus diversos matizes, bem como sobre sua implementação no âmbito organizacional público em nível de entidades e/ou órgãos.

Dessa forma, o foco da primeira parte do livro é a **Governança Organizacional aplicada aos órgãos e entidades públicas** brasileiras, que, se bem implementada e em pleno funcionamento, pode contribuir para a melhoria dos serviços públicos e para a obtenção de resultados que atendam aos anseios dos stakeholders e, desta forma, contribuam para o bem-estar dos cidadãos que os verdadeiros shareholders do Estado.

A primeira parte deste livro traz algo inédito: o **primeiro modelo de implementação da Governança organizacional em órgãos e entidades públicas** – desenvolvido, em parte, na dissertação de mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. O termo “primeiro modelo” se deve ao fato de ampla pesquisa bibliográfica compreendendo 378 fontes (nacionais e internacionais), não ter identificado nenhum escrito específico contendo os termos “modelo, método, metodologia de implementação da governança”.

Na **segunda parte do livro** falamos do planejamento estratégico, que já é bem conhecido na administração pública brasileira; contudo, ainda é escassa a literatura que trate com profundidade e sistematicidade o planejamento estratégico em nível de órgão ou entidade pública.

Essa carência de obras que reúnam e articulem sistematicamente conhecimentos e metodologias de planejamento estratégico adaptados ao ambiente da administração pública, força os gestores públicos a utilizarem abordagens desenvolvidas e pensadas para o ambiente das organizações privadas. Registre-se desde já que não é adequado

simplesmente transplantar as técnicas privadas para o meio público; é preciso fazer as adaptações, pois a gestão pública tem alta complexidade e condicionantes próprios de um ambiente regulado com base em pressupostos públicos e diferentes da lógica de mercado.

Embora na segunda parte do livro se apresente primeiro os instrumentos formais de planejamento público estabelecidos na CF/1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são obrigatórios para toda a administração pública – e indispensáveis para a obtenção de créditos orçamentários para a realização dos planos; nosso **foco é o Planejamento Estratégico em nível de órgão e entidade** pública – haja vista que os instrumentos formais (PPA, LDO, LOA), embora importantes e indispensáveis, são insuficientes para dar conta da complexidade em que estão implexos os órgãos e unidades da administração pública, num ambiente de Governança organizacional.

Dessa forma, avançando para além do sistema legal de planejamento, propomos e defendemos o planejamento estratégico em órgãos e entidades públicas como **instrumento de Governança**, para que seja concebido e conduzido assertivamente de modo que se obtenha sucesso desde a concepção, na sua implementação, e na obtenção dos resultados pretendidos.

Registre-se que tanto a abordagem da Governança como a do Planejamento estarão **intimamente ligados com a Administração/Gestão**, num ambiente organizacional ao nível de órgãos e entidades públicas.

Por que tratar de Governança Organizacional, do Planejamento Estratégico e da Administração/Gestão em órgãos e entidades públicas – no mesmo livro? Simples assim: porque eles são inter-relacionados e complementares, formando uma simbiose que pode contribuir em muito para o atendimento aos diversos princípios aplicáveis à gestão da coisa pública, em especial, sem desmerecer nenhum outro, a supremacia do interesse público.

A **Governança não existe por si, apenas**; ela incide sobre os modelos de administração/gestão, posicionando-se no nível estratégico: ela decide e orienta por meio do Conselho de Administração ou da Alta Administração (Administração Estratégica).

E para tornar realidade suas pretensões ela se vale do planejamento estratégico e da gestão. O planejamento fará um “raio x” de como a Organização pública se encontra, indicará correções necessárias, e organizará a implementação das mudanças pretendidas pela Governança, que serão executadas pela gestão tática e operacional – sob o olhar atento da alta administração e da Governança.

Dessa forma, vê-se que a Governança organizacional em Órgãos e Entidades Públicas está intrinsecamente relacionada e com forte imbricação com o Planejamento Estratégico organizacional e com a administração/gestão: por isso são abordados neste mesmo livro.

No **terceiro capítulo** apresentamos um alerta para aqueles que fazem as coisas de fato acontecerem, os gestores públicos. Tecemos críticas construtivas acerca da elaboração do planejamento estratégico e da implementação da Governança, com a finalidade de trazer à tona particularidades dos órgãos e entidades públicos que de certa forma

refreiam a eficiência da gestão; e propomos uma questão para ser refletida e pesquisada acerca das ideologias políticas e religiosas que influenciam a administração pública.

Não obstante o academicismo que sempre permeiam as obras desta natureza, procuramos não adotar neste livro um estilo rebuscado, e, pelo contrário, buscamos uma **linguagem objetiva e acessível** que permita clareza na articulação de conceitos, ideias e práticas; tanto no que se refere à Governança como em relação ao Planejamento, em seus aspectos e ambientes teórico e prático.

### **Público Alvo**

O conteúdo deste livro é direcionado prioritariamente para os gestores dos órgãos e entidades públicas brasileiras, e também para profissionais que atuam nas áreas de Governança, planejamento, orçamento e gestão; para professores universitários, como livro-texto para suas disciplinas; para fundamentar pesquisas acadêmicas em todos os níveis; e, ainda, para críticos e demais interessados em refinar e aprofundar seus conhecimentos sobre esses temas.

É importante observar que o livro foi escrito tomando como norte direcionador os órgãos e entidades públicas federais; logo, a aplicação nos contextos de Estados e Municípios pode demandar adaptações às peculiaridades legais, estruturais e operacionais de cada um destes entes federativos – e de seus órgãos e entidades.



# GOVERNANÇA PÚBLICA

---

Nosso foco é a **Governança Organizacional em órgãos e entidades públicas**, contudo, antes de abordar diretamente esse conteúdo, convém tecer breves comentários acerca da Governança pública num contexto nacional, onde ela efetivamente surgiu.

Em nível de União, Estados e Municípios a Governança pública é compreendida como a capacidade de governar, de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, preservando o equilíbrio de poder e interesses entre governo, administração pública, sociedade e usuários-cidadãos. Segundo Bresser-Pereira (1998), “Governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. O Banco Mundial (2015) tem quase o mesmo entendimento e se pauta no simples, porém amplo, conceito de que a governança é a “capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz”.

Essa mesma Governança pública pode ser entendida como o exercício do poder político-administrativo pelo Governo-Administração no gerenciamento e controle da utilização dos recursos (econômicos, sociais, técnicos, infraestrutura etc.) necessários à formulação e implementação de políticas públicas.

A Governança Pública (aplicada ao setor público) é ampla e envolve: o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo/forma de gestão dos recursos públicos; o modo/forma como a Administração Pública divulga suas informações e se relaciona com a sociedade civil; e também, ao nível de governo, como se constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas. Ou seja, a Governança aplicada ao setor público envolve estruturas, funções e atividades político-administrativas, sociais e legais, para assegurar que os resultados pretendidos pelos Governos e Administração Pública sejam alcançados e atendam as partes interessadas.

Governança relaciona-se com poder de decisão administrativa e com competências gerencial, financeira e técnica, e tem nos Governos, políticos e gestores públicos, em sentido amplo, e nos servidores públicos, em sentido estrito, a sua força de ação. “Existe Governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma” (PDRAE, 1995).

Em nível de nação a Governança é instrumental; é o braço operacional da governabilidade<sup>1</sup>, como se fossem as duas partes de um mesmo processo (Araujo, 2002). Por ser um instrumento da governabilidade para a realização dos fins do Estado, a Governança pressupõe condições mínimas de governabilidade, ou seja, em situações de crise grave

---

1. A **governabilidade** refere-se ao poder **político em si**, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes; ou no dizer de Bresser-Pereira (1998), significa a capacidade **política** de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade (PALUDO, 2020, p. 218).

ou de ruptura institucional, que afetem a governabilidade, a Governança restará comprometida, haja vista o seu caráter instrumental, pois “sem governabilidade é impossível Governança” (*Caderno MARE 01*).

O TCU (Brasil, 2014) afirma que a efetiva Governança pública pressupõe que exista: um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa, uma burocracia ética e profissional, políticas planejadas, previsíveis e transparentes; e braço executivo/administrativo responsável pelas ações. “Os países não alcançarão uma boa Governança sem que haja instituições sólidas, um forte sistema legal e um judiciário independente” (BM, 2002, p. 12).

A Governança em nível de nação evoluiu e surgiu uma “nova Governança pública” de caráter mais amplo, que inclui a participação do mercado e da sociedade civil nas decisões. Nesse caso, a nova Governança se torna uma espécie de “ponte” entre os interesses do mercado e da sociedade civil e a governabilidade. O fato é que, essa nova Governança ultrapassou os aspectos operacionais das políticas e incluiu mecanismos de agregação de interesses, de decisões políticas, de redes informacionais e de definições estratégicas (Araujo e Gomes, 2006).

Esta nova Governança entendida por Araujo e Gomes (2006) contempla a possibilidade de múltiplas participações do mercado e da sociedade, e parcerias intra e inter-organizacionais na tomada de decisão e na implementação e controle das políticas públicas, gerando corresponsabilidade. Essa nova Governança possui um conceito mais amplo. Segundo Eduardo Grin (2008),

O que as novas formas de Governança participativa buscam é a construção de uma esfera pública não estatal e uma prática política que fortaleça a auto-organização da sociedade civil. A legitimidade se desloca do poder constituído e autorreferenciado para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo de “cogestão” que combina democracia direta e democracia representativa e faz a sociedade civil cancelar a legitimação do Estado e seu papel de ente regulador da relação dos diversos atores sociais e políticos.

Nesse contexto participativo as novas tecnologias proporcionaram, nas duas primeiras décadas deste milênio, um ambiente que permitiu e facilitou o inter-relacionamento de Governos e gestores com usuários, cidadãos e sociedade; momento em que o associativismo civil cresceu em número e em tamanho, atuando em parceria ou com o fomento do Estado, num ambiente democrático. Contudo, registra-se atualmente um caminho com menos interação e menos participação societal no meio público.

A Governança Pública em nível nacional foca no desenvolvimento da nação e no alcance de resultados desejados pela sociedade e pelo mercado, com a finalidade de gerar valor público que satisfaça as partes interessadas; e também traz consigo a ideia de conter a expansão do tamanho do Estado, ao mesmo tempo em que propõe a ampliação do papel da sociedade civil organizada no meio público.

Em que pese a magnitude da importância dessa Governança em nível de nação – visto que, se houver um Governo com boas intenções, pode resultar num país mais organizado, com instituições mais sólidas, mais participativo e mais justo do ponto de vista social, mais estável financeiramente e com um projeto de futuro que motive a todos;