

COLEÇÃO

Enfrentamento de doenças
crônicas não transmissíveis no
Sistema Único de Saúde:

**ESTRATÉGIAS PARA
GESTORES DE SAÚDE**

Governança Pública na Atenção Primária à Saúde: um olhar sobre a atuação dos gestores



RENOB-MG

Rede para Enfrentamento da Obesidade e
Doenças Crônicas em Minas Gerais

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável
Av Peter Henry Rolfs, s/n – Campus Universitário
Viçosa – MG CEP: 36570-900
Site: <http://www.ippds.ufv.br/>
E-mail: renob@ufv.br

A coleção **Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para gestores de saúde** pode ser acessada, na íntegra, no site do RENOB-MG (www.renobmg.ufv.br) e do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (www.ippds.ufv.br).

ORGANIZAÇÃO

Helen Hermana Miranda Hermsdorff
Pablo Murta Baião Albino
Samilla Nunes Rezende Rodrigues

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Luciana Lelis Leal

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Editora Asa Pequena

FOTO DA CAPA

Rodrigo Carvalho

REVISÃO ORTOGRÁFICA E GRAMATICAL

Grifo Consultoria Acadêmica

Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa

G721 Governança pública na atenção primária à saúde [recurso eletrônico] : um olhar sobre a atuação dos
2022 gestores / Helen Hermana Miranda Hermsdorff, Pablo Murta Baião Albino, Samilla Nunes Rezende Rodrigues, organizadores ; Luciana Lelis Leal – Viçosa, MG ; 2022.
1 livro eletrônico (42 f.). il. color. – (Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: Estratégias para gestores de saúde).

Disponível em: <https://www.renobmg.ufv.br/repositorio-cientifico/>.
ISBN 978-65-00-43904-5

1. Governança pública. 2. Cuidados primários de saúde. 3. Sistema Único de Saúde (Brasil). I. Hermsdorff, Helen Hermana Miranda, 1979-. II. Albino, Pablo Murta Baião, 1977-. III. Rodrigues, Samilla Nunes Rezende, 1995-. IV. Leal, Luciana Lelis, 1989-. V. Rede para o Enfrentamento da Obesidade em Minas Gerais.

CDD 22. ed. 351

Bibliotecária responsável: Bruna Silva CRB6/2552



Este trabalho é disponibilizado nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). É permitido o download e o compartilhamento, desde que citada a fonte; não é permitida nenhuma alteração ou utilização para fins comerciais.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais pelo apoio para realização da formação de gestores e profissionais de saúde para o cuidado de indivíduos com doenças crônicas não transmissíveis no âmbito da Atenção Primária, possibilitando o aprimoramento do manejo dessas doenças. Prestamos agradecimento também aos gestores e profissionais que participam do curso, visando a melhoria da qualidade da atenção ofertada em seus respectivos municípios.

A presente coleção foi produzida com o apoio da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde juntamente com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mediante chamadas públicas (CNPq/MS/SAS/DAB/CGAN nº 421098/2018-0 e CNPq/MS/SAPS/DEPROS nº 442317/2020-4) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - Ministério da Educação - código 001).

PREFÁCIO

O Brasil, nas últimas décadas, tem vivenciado um avanço muito rápido no número de pessoas com excesso de peso ou obesidade, além de outras doenças crônicas como dislipidemias, diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares. A Atenção Primária à Saúde é um espaço fundamental para a prevenção e o cuidado integral de pessoas nessa condição de saúde. Desse modo, quando ampliamos a capacidade de gestão dos estados e dos municípios, bem como a organização no processo de trabalho, os resultados relativos ao manejo dessas doenças no âmbito do Sistema Único de Saúde são mais efetivos.

Nesse contexto, o projeto Rede para Enfrentamento da Obesidade e Doenças Crônicas em Minas Gerais (RENOB-MG) tem como objetivo propiciar a construção de uma rede organizada e qualificada para a atenção à saúde, bem como a excelência em gestão para o gerenciamento dessas condições em Minas Gerais, a partir de ações de diagnóstico, formação, gestão, avaliação e monitoramento – envolvendo atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Para tanto, nossa equipe elaborou duas coleções de livros digitais – *Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para gestores de saúde* e *Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para profissionais de saúde* – para capacitar, consolidar e enriquecer o trabalho desenvolvido pelos profissionais de saúde e gestores da Atenção Primária à Saúde no cuidado da obesidade e no cuidado integral da pessoa que vive com essa e outras doenças crônicas, tais como diabetes e hipertensão arterial sistêmica.

Desejo que o conteúdo apresentado nesta coleção voltada para gestores propicie e fomenta o cuidado da obesidade e de doenças crônicas associadas, de maneira mais humanizada e resolutiva, no seu território de atuação.

Boa leitura!

Helen Hermana Miranda Hermsdorff
Coordenadora do RENOB-MG

APRESENTAÇÃO

Boas-vindas aos leitores do nosso livro digital sobre **Governança Pública na Atenção Primária à Saúde: um olhar sobre a atuação dos gestores**, que faz parte da coleção *Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para gestores de saúde*.

A governança é crucial para qualquer sociedade que deseja promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. Suas práticas contemplam a distribuição de poder, a definição de metas estratégicas, a realização de planejamento de médio e longo prazo, além do desenvolvimento de ações integradas nos diversos segmentos do governo.

Nesse contexto, o presente livro digital tem como objetivo nutrir os gestores de saúde com conhecimento acerca das questões centrais da governança pública, como seus princípios, suas estruturas de poder, seus processos e práticas.

Esperamos cumprir com os objetivos do RENOB-MG de contribuir no gerenciamento, no manejo e no cuidado das pessoas com obesidade e outras doenças crônicas, somando forças entre sociedade, órgãos e instituições em prol da melhoria da qualidade da saúde pública no Brasil!

A autora

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. GOVERNANÇA	10
2.1. O que é governança?	10
2.2. Para que serve uma política de governança?	18
2.3. Estruturas e atores da política de governança	19
2.4. Estrutura da governança pública	20
2.5. Conselhos municipais	22
2.6. Governança pública e saúde	24
2.7. Orçamento participativo	26
3. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GOVERNANÇA PÚBLICA	27
3.1. Princípios de governança pública	28
3.2. Diretrizes da governança pública	33
3.3. Outras legislações que auxiliam na governança pública	34
4. ESTUDO DE CASO: GOVERNANÇA NA PRÁTICA DE ENFERMAGEM NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	37
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

Lista de figuras

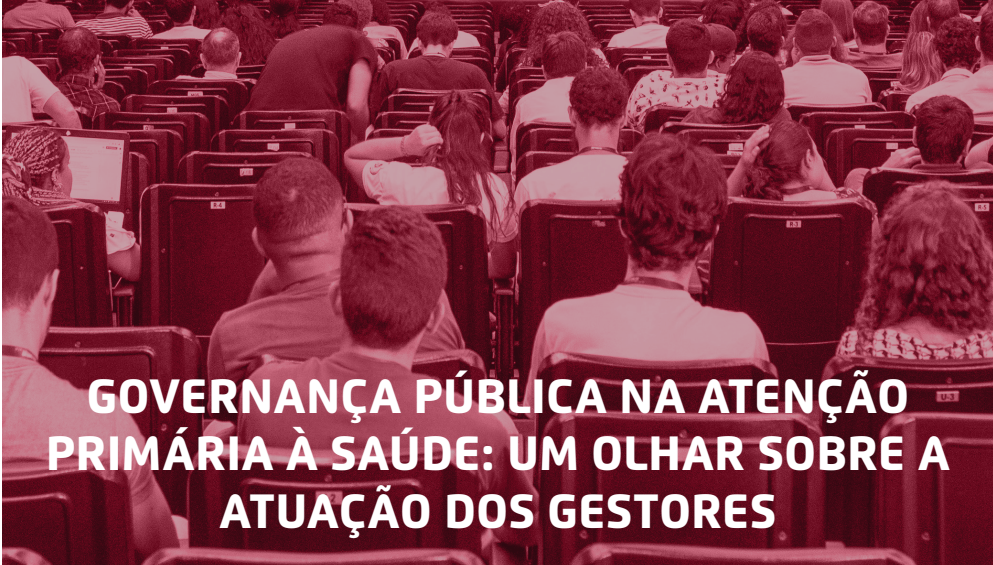
Figura 1: Tipos de governança.....	11
Figura 2: 8 P's da governança corporativa.....	12
Figura 3: Modelos de administração pública.....	15
Figura 4: Condições essenciais para a governança pública.....	16
Figura 5: Diferenças entre governança e governabilidade.....	18
Figura 6: Funções de uma política de governança pública.....	18
Figura 7: Hierarquia da política de governança.....	19
Figura 8: Exemplo de estrutura da política de governança.....	21
Figura 9: Etapas do orçamento participativo.....	27
Figura 10: Princípios de governança pública.....	28
Figura 11: Princípio da capacidade de resposta.....	28
Figura 12: Princípio da integridade.....	29
Figura 13: Princípio da confiabilidade.....	30
Figura 14: Princípio da melhoria regulatória.....	30
Figura 15: Princípio da prestação de contas e responsabilidade.....	31
Figura 16: Princípio da melhoria regulatória.....	32
Figura 17: Mecanismos para o exercício da governança pública.....	33
Figura 18: Portal da transparência.....	35

Lista de quadros

Quadro 1: Exemplos de conselhos em níveis nacional, estadual e municipal.....	23
Quadro 2: Estratégias utilizadas para proporcionar a participação dos profissionais.....	38

Lista de siglas e abreviaturas

AB	Atenção Básica
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
ACE	Agentes de Combate a Endemias
APS	Atenção Primária a Saúde
CGU	Controladoria Geral da União
ESF	Estratégia Saúde da Família
IFAC	Federação Internacional de Contadores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
PNAB	Política Nacional da Atenção Básica
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PMAQ	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade
RAS	Redes de Atenção à Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
TFD	Teoria Fundamentada nos Dados
UBS	Unidade Básica de Saúde



GOVERNANÇA PÚBLICA NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DOS GESTORES

1. INTRODUÇÃO

A boa governança garante a efetividade do atendimento às demandas da população e é crucial para a promoção do desenvolvimento econômico. Seu conceito está associado a busca por resultados, e está diretamente relacionada a capacidade de estabelecer metas para a sociedade.

Quando direcionado à área da saúde, a prática da governança no Sistema Único de Saúde (SUS) proporciona a oportunidade de a população atuar no processo de elaboração e de tomada de decisão inerentes às políticas de saúde adequadas ao contexto em que se vive. Nesse sentido, é importante a inclusão de todos os atores que atuam nas áreas de saúde.

Considerando a função social do Estado e reafirmando o seu papel de apoio ao mercado em medir, regular, estimular e promover intervenções e regulações, é necessário que os governantes e administradores públicos adotem ações inovadoras na gestão do setor público. Para isso, é fundamental a boa relação entre o Estado e a sociedade (SANTOS; ROVER, 2019).

A boa governança diz respeito à condução de políticas públicas e à prestação de serviços que atendam ao interesse da sociedade. Para atender a esses interesses, cada vez mais a participação social vem evoluindo e ganhando destaque com a promoção do controle social e formas de mensuração do desempenho da gestão pública (OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).



GLOSSÁRIO

Controle Social: o controle social é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações do governo. Por meio da participação popular em espaços de discussão e deliberação, busca solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão.



SAIBA MAIS!

O controle social é abordado detalhadamente no nosso livro digital **Advocacy e Controle Social na Saúde**. Clique aqui para acessar.



O presente material tem como propósito abrir a discussão sobre governança pública e sua aplicabilidade na área da saúde pública, perpassando pelo processo de interação do Estado e os atores sociais. Para isso, o documento foi elaborado em três partes. A primeira apresenta os principais conceitos e objetivos da política de governança. Na segunda parte, foi detalhado o arranjo de princípios, diretrizes e estruturas que permitem a implementação da política de governança. E, por fim, a terceira parte traz alguns exemplos de ações de governança pública com foco na área da saúde.

2. GOVERNANÇA

2.1. O que é governança?

Podemos entender a governança como a ação de exercer autoridade ou de governar, alinhando interesses e auxiliando na qualidade da gestão. A governança pode ter aplicabilidade em diversas formas organizacionais: tanto em empresas particulares, também conhecida como **governança corporativa**; como em organizações públicas, por meio da **governança pública**; assim como nas instituições do terceiro setor, ligadas à **governança social** (BRASIL, 2018a). A **Figura 1** apresenta as três tipologias de governança.

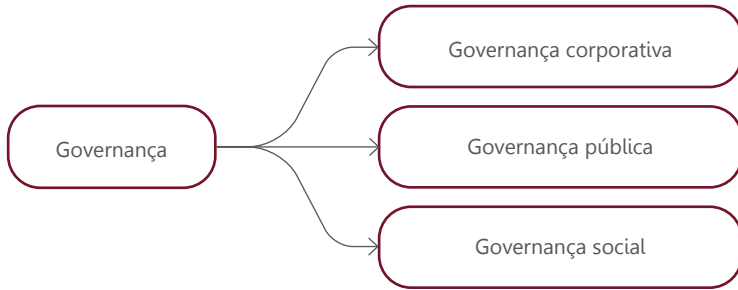


Figura 1: Tipos de governança.
Fonte: Adaptado de Brasil, 2018.

A **governança corporativa** é um conjunto de práticas que uma empresa adota para fortalecer a organização e alinhar os interesses do negócio. Esse conceito surgiu na iniciativa privada, para definir um conjunto regras, a fim de garantir maior confiabilidade e auxiliar na condução dos negócios. Em organizações privadas existem os objetivos e os resultados pretendidos por meio da relação entre as partes interessadas, gestores e proprietários.

A governança corporativa se tornou matéria de grande importância para investidores, organizações e governos. Vários eventos-chave contribuíram para o reconhecimento de sua importância:

1. a onda de fusões e aquisições nos Estados Unidos e na Europa nas décadas de 80 e 90;
2. o engajamento ativista dos investidores institucionais, promovendo melhores práticas;
3. a tendência mundial de privatização e de abertura de mercados, alcançando a América Latina, o Leste da Europa e a Ásia;
4. as fraudes contábeis e os escândalos corporativos no início desse século.

Para se manterem competitivas em um mundo em transformação, as corporações precisam inovar e adaptar suas práticas de governança, atendendo às novas exigências institucionais e do mercado, com vista à alavancagem de novas oportunidades, de capitalização e de crescimento.

Para os investidores, a governança tende a ficar lado a lado com os indicadores financeiros em suas avaliações de decisões de investimento, dado o impacto positivo das boas práticas sobre o risco dos investimentos. Para auxiliar na promoção de uma boa gestão, no alinhamento interno e na transparência das organizações,

são utilizados os princípios chamados de 8Ps da governança corporativa, que é uma metodologia norteadora para o desenvolvimento de uma melhor governança e ética empresarial (ROSSETTI; ANDRADE, 2012).

Quais são os 8 Ps da governança corporativa?

A **Figura 2** nos ajuda a responder essa questão.

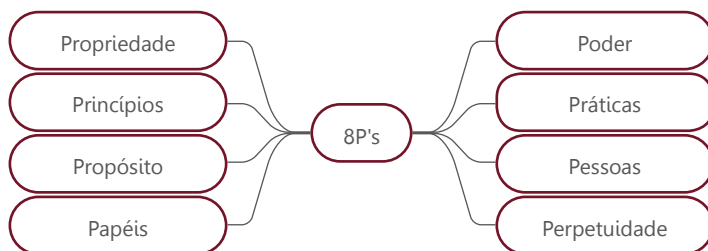


Figura 2: 8 P's da governança corporativa.

Fonte: Adaptado de Rossett e Andrade, 2012.

A **propriedade**, referente ao primeiro “P”, é uma diretriz base que avalia as estruturas e o regime legal da constituição da empresa. Para cada definição de empresa há um conjunto de diretrizes. Após essa identificação, a empresa sinaliza para o mercado qual é a sua situação, suas características próprias e quais são os seus objetivos. São exemplos de regimes legais: as empresas de capital misto, aberto ou fechado, familiar, consorciada, estatal, anônima, entre outras.

O segundo “P” são os **princípios**, a base ética de uma empresa, que são responsáveis por garantir seu aspecto de generalidade, caminhando para maior homogeneidade das exigências. Esses princípios estão pautados em quatro fundamentos éticos, quais sejam a justiça e equidade de direitos, a transparência de resultados, a prestação de contas e a conformidade com normas, também conhecida como *compliance* fiscal.

Os **propósitos** são os objetivos da organização, os quais devem estar claros e alinhados à missão, visão e planos táticos para alcançar objetivos a médio e longo prazo, além de estarem em harmonia com as expectativas dos *stakeholders* (pessoas e/ou instituições), que podem ter algum tipo de interesse pelas ações da organização.

Já os **papéis**, dizem respeito aos atores envolvidos no processo de governança, uma vez que para a estratégia de governança corporativa ser bem-sucedida, é preciso que todos dentro da organização entendam a divisão de papéis, atribuições e funções internas. Cada função deve estar claramente alinhada com o cargo ocupado

e não devem ser confundidas umas com as outras, de forma a evitar a sobreposição de papéis e atribuições entre os colaboradores.

A forma como se articula a negociação e como são estabelecidas as relações entre as estruturas de governança, tem como base o **poder**. Esse princípio deve ser exercido de forma ética e não deve ser voltado para o benefício próprio, precisa ser exercido para um propósito maior, o da organização.

A base da **prática** da governança começa com a constituição e fortalecimento dos conselhos de administração e, a partir da criação dessas estruturas, são estabelecidas as relações funcionais. É preciso que exista a integração de processos dentro da organização, que a estratégia esteja unificada e seja transparente. Devem ser criados mecanismos de controle, focados na gestão de riscos internos e externos à organização.

As **pessoas** são elementos-chave da governança, sendo necessário garantir a qualidade dos processos de recursos humanos da organização e dos setores por meio de práticas claras, documentadas e utilizadas em todos os níveis de gestão. Esse princípio visa às boas e bem definidas relações entre todas as pessoas envolvidas no processo.



SAIBA MAIS!

Para saber mais sobre os processos, confira nosso livro digital **Gerenciamento dos processos na Atenção Primária à Saúde: uma gestão de alto desempenho**.
Clique para acessar.



E, por fim, o princípio da **perpetuidade** tem como objetivo final garantir que as organizações se mantenham vivas e atuantes nos setores em que estão inseridas. Para isso, é necessário um direcionamento estratégico forte e preciso – de curto, médio e longo prazo – que esteja presente em todas as estruturas, prezando pelo alinhamento de interesses.



FIQUE LIGADO!

Esses princípios são componentes da governança corporativa. No próximo tópico deste material, iremos aprofundar nos princípios e diretrizes aplicados à governança pública.

Entendido os principais aspectos da governança corporativa, vamos à **governança social**, a qual existe para viabilizar a ação social e o desenvolvimento local. Em um primeiro momento pode parecer que a governança social e a pública são sinônimas, entretanto a primeira é constituída pelas inter-relações estabelecidas entre as instituições do Estado com o mercado e com o terceiro setor, sendo que estes complementam as ações desenvolvidas entre si, de forma a impulsionar o desenvolvimento do local onde estão inseridos.

No que tange a **governança pública**, seu desenvolvimento se deu a partir dos anos 80, quando as organizações governamentais passaram a reforçar o movimento formal e ideológico do modelo de administração pública gerencial, retomando bases da governança corporativa, dando destaque para os conceitos de governança, governabilidade e o debate do papel do Estado.

Na teoria da administração pública gerencial, o Estado vai além de ser um produtor de bens e serviços e assume características regulatórias da economia e sociedade, objetivando o controle dos resultados pretendidos. Dessa forma, foram incorporadas características empresariais para as estruturas públicas, a fim de torná-las mais eficazes e eficientes.



GLOSSÁRIO

A **administração pública patrimonialista** foi o primeiro modelo de administração pública a ser inaugurado pelo Estado. Possui como principal característica a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo, sendo comuns ações que hoje são consideradas corrupção. O Estado trabalha em torno das vontades pessoais do gestor. Nesse modelo prevalecia os atos de nepotismo, no qual o monarca usava de sua posição de poder para nomear cargos e funções públicas para os parentes (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A **administração pública burocrática** foi o modelo criado visando romper com o modelo patrimonialista e suas disfunções, como nepotismo e corrupção. O modelo burocrático separa os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição. Esse modelo é organizado com divisão de tarefas de forma rígida e hierarquizada, além de possuir regras, regulamentos e procedimentos inflexíveis (REIS; SEDIYAMA; CASTRO, 2017).

No entanto, o exagerado apego às normas, o excesso de formalismo, a resistência às mudanças e a dificuldade no atendimento à clientes, distanciaria o comportamento burocrático dos objetivos organizacionais, acarretando a ineficiência das atividades da organização (CORDEIRO, 2017).

Nesse contexto, a **administração pública gerencial** surge como uma possível solução para os problemas apresentados pelos modelos anteriores. Esse modelo parte da definição clara dos objetivos da administração pública, além de prezar pela autonomia dos gestores e funcionários públicos, por meio da flexibilização e descentralização da gestão.

O modelo gerencial não exclui o modelo burocrático, inclusive, se apropria de diversos princípios, reajustando a gestão pública para gerar resultados eficientes (BRESSER-PEREIRA, 1996). Esse modelo incentiva a atuação coletiva, ou seja, a participação de diversos atores sociais na elaboração de políticas públicas e a participação social nos processos de tomada de decisão.

Apesar de trazer conceitos presentes em organizações privadas – eficiência, eficácia e satisfação do cliente – o modelo gerencial adaptou esses conceitos, visando a prestação de serviços para atender a satisfação da coletividade (REIS; SEDIYAMA; CASTRO, 2017). A **Figura 3** elenca as principais características dos três modelos de administração pública.

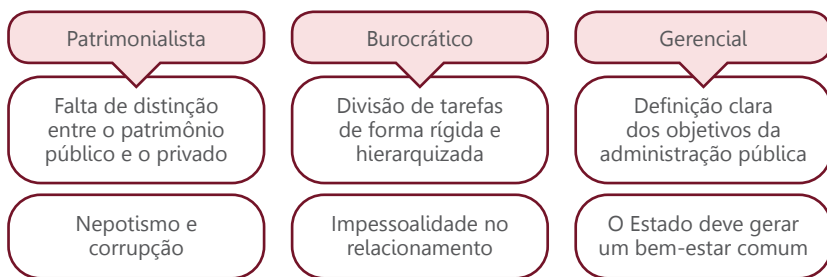


Figura 3: Modelos de administração pública.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira, 1996.

A governança pública engloba tudo o que a gestão pública faz para assegurar que suas ações estejam alinhadas com os interesses da sociedade. Nesse sentido, vem auxiliar a gestão pública no que diz respeito ao desenvolvimento da capacidade dos

governos de planejar, formular e programar políticas (BRASIL, 2018). O Decreto n. 9.203/2017, define a governança pública como



"o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". (BRASIL, 2017, art. 2).

De maneira objetiva, uma das principais características da governança pública é a cooperação entre atores públicos e privados para a elaboração das políticas públicas. A governança pública se refere aos princípios de governança aplicados no setor público, considerando o crivo da legislação vigente, como serão tratadas as questões sociais, ambientais e econômicas, objetivando entregar serviços públicos de excelência para a sociedade (LIMA; ZUFFO, 2020). Na criação de um governo cooperativo, é fundamental considerar a distribuição do poder e a existência de uma sociedade civil organizada, conforme demonstrado na **Figura 4**.



Figura 4: Condições essenciais para a governança pública.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2018.

O poder não deve ser centralizado ou fragmentado, e sim distribuído na sociedade de forma eficiente entre atores públicos e privados. Inicialmente, para que seja possível o desenvolvimento de práticas de governança pública, os representantes políticos devem ser eleitos de forma democrática, representando o interesse dos principais grupos sociais.

Para isso, a sociedade civil deve ser organizada, possibilitando que os cidadãos gozem de igualdade perante a lei e que as organizações sociais sejam autônomas e capazes de negociar com as autoridades estatais (BUTA; TEIXEIRA, 2020). Em um cenário adequado para o desenvolvimento de ações de governança, os atores governamentais e os não governamentais estarão em um processo contínuo de negociação dentro das arenas políticas. Na elaboração de uma política pública, esse cenário garante melhores combinações de recursos públicos e privados, podendo

ter arranjos cooperativos com proporções locais, nacionais ou até mesmo supranacionais (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Também é válido ressaltar que cada órgão ou entidade pública apresentará características e estratégias de governança próprias. Dessa forma, ocorre o fortalecimento da governança com base no somatório entre a autonomia burocrática de cada órgão e suas capacidades políticas e relacionais com a sociedade civil.

Não existe uma teoria definida para a governança, pois se trata de um conceito multidimensional, que assume características diferentes dependendo do aspecto de análise. Por exemplo, o foco de governança para os gestores públicos visa a solucionar os problemas sociais e se difere do foco de um gestor de uma organização privada, que utiliza a governança corporativa para administrar negócios particulares.



SAIBA MAIS!

Segue um *podcast* para quem quer saber mais sobre **Governança Pública**. Clique para acessar.



FIQUE LIGADO!

Aqui é válida a diferenciação dos termos **governança pública** e **governabilidade**: governabilidade diz respeito à capacidade política de governar, às condições legais de o governo exercer seu poder. A governabilidade tem como pontos principais a capacidade do governo para formular políticas adequadas, capacidade de mobilização de recursos e capacidade de liderança. Já a governança pública, é a capacidade estruturada de ação que o Estado possui para mobilizar apoios para implementar as políticas e construir arenas de negociação dentro das suas capacidades gerenciais, financeiras e técnicas. “Governança pública significa influenciar processos sociais em uma rede de políticas públicas de muitos outros atores” (KICKERT, 1997 apud SANTOS; ROVER, 2018, p. 4). A **Figura 5** aponta os principais pontos que diferem a governança pública do conceito de governabilidade.



Figura 5: Diferenças entre governança e governabilidade.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira, 1996.

2.2. Para que serve uma política de governança?

A criação de uma política de governança pública garante a determinação de planos e metas, a fim de conduzir seus objetivos e prioridades (BRASIL, 2018). Como demonstrado na **Figura 6**, a elaboração traz como principais motivações a necessidade de estabelecer uma relação de confiança da sociedade com o poder público, possibilitar a coordenação das atividades, assim como o seu aprimoramento e definição de níveis mínimos de governança a serem cumpridos.

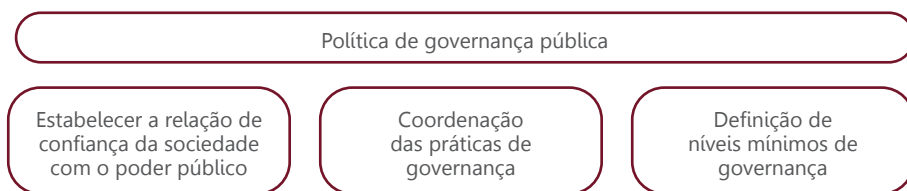


Figura 6: Funções de uma política de governança pública.

Fonte: Elaboração própria.

A confiança da sociedade perante as instituições públicas é fundamental para legitimar as boas práticas de governança, e pode ser conquistada com a percepção de que as leis foram elaboradas e implementadas de forma justa, entrega constante dos resultados apresentados e o compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante, que permite a construção coletiva de objetivos e prioridades (BRASIL, 2018a).

Antes de elaborar estratégias para coordenar as práticas de governança, é necessário evidenciar que, dentro da gestão pública, cada órgão possui características e objetivos distintos, não sendo possível traçar uma única solução. A coordenação das ações deve levar em consideração a realidade de cada instituição, devendo ser constantemente adaptadas.

Uma das características das instituições públicas é que elas podem apresentar diferentes níveis de maturidade institucional e, portanto, precisam criar um conjun-

to de medidas capazes de reduzir a discrepância na entrega de serviços. Assim, a política de governança determina quais serão os níveis mínimos de governança, ou seja, estabelece parâmetros para a equidade.

Dessa forma, podemos descrever as ações de governança pública como a implementação constante de melhorias institucionais, criando um ambiente capaz de proporcionar simetria de poder, por meio do qual a sociedade consiga participar do processo decisório. Mais que isso, que a sociedade consiga perceber a legitimação dessa participação.

2.3. Estruturas e atores da política de governança

A implementação da política de governança depende, necessariamente, da participação de diferentes atores e estruturas organizacionais públicas. As estruturas de governança possibilitam a coordenação de funções, direcionamento e monitoramento de ações, sendo que esse arranjo da estrutura se dá de forma hierárquica, dadas as características das organizações do setor público (BRASIL, 2018a).

A governança pública pode ser analisada considerando quatro aspectos: a relação entre a sociedade e o Estado, as esferas de poder público, os órgãos e as entidades públicas, além dos respectivos comitês. A **Figura 7** ilustra a hierarquia da política de governança.

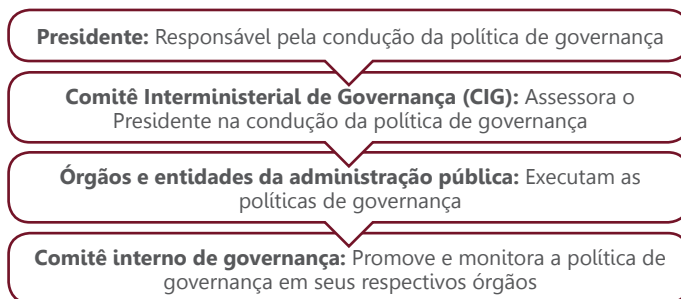


Figura 7: Hierarquia da política de governança.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2018.

A primeira estrutura de apoio é o **Comitê Interministerial de Governança (CIG)**, que é um órgão colegiado responsável pelo assessoramento do **Presidente da República** na condução da política de governança da Administração Pública Federal. Ou seja, esse comitê está diretamente ligado ao Presidente da República e auxilia na determinação dos rumos da governança pública (BRASIL, 2018).

Cabe aos **órgãos da administração pública**, por meio da alta administração, a implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades. Para a condução adequada, espera-se que os líderes dentro de cada organização possuam um comportamento ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

Dentro de cada órgão ou entidade, temos o **comitê interno de governança**, que promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades, a fim de assegurar que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva. Cada órgão contará com um comitê próprio. O papel desses comitês internos na política de governança é fundamental, funcionando como ponte de ligação entre o CIG e os responsáveis pela execução da política (alta administração).

O comitê tem algumas competências definidas, como: auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos, acompanhamento de resultados e propor soluções de melhoria. Também é de competência do comitê o desenvolvimento do plano de execução da política de governança, que pode dar mais previsibilidade e coesão à implementação da política.

2.4. Estrutura da governança pública

Para que a política de governança seja implementada, é necessário a criação de instâncias de governança regional. Essas instâncias são organizações que permitem a participação do poder público e dos atores privados, com o papel de coordenar programas em âmbito regional. Dentro da estrutura de governança, destacam-se as **instâncias externas de governança**; as **instâncias externas de apoio à governança**; as **instâncias internas de governança**; e as **instâncias internas de apoio à governança**.

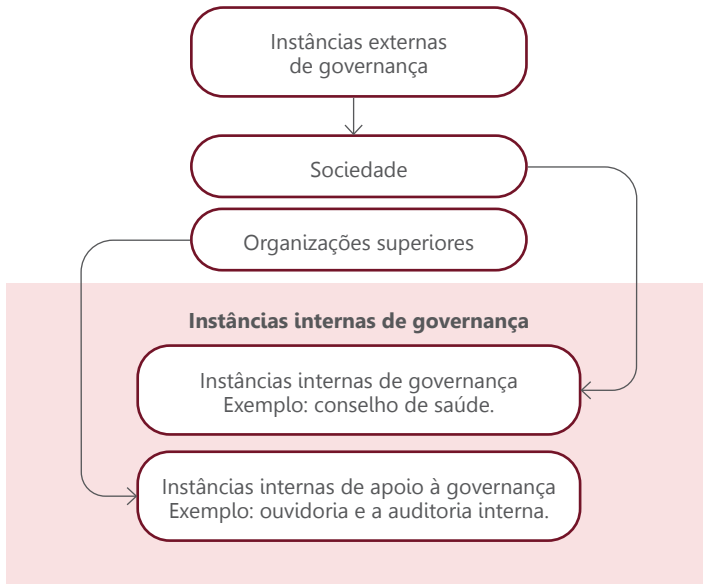


Figura 8: Exemplo de estrutura da política de governança.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2014a.

As **instâncias externas de governança** são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

As **instâncias externas de apoio à governança** são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente. Nos casos em que disfunções são identificadas, a comunicação dos fatos deve ser direcionada às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes, comissões de supervisão e o controle social organizado.

As **instâncias internas de governança** são responsáveis por definir ou avaliar as estratégias e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho dessas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.

As **instâncias internas de apoio à governança** realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas

que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

E na área da saúde?

As estratégias de governança buscam superar a intensa fragmentação das ações e serviços de saúde e qualificar a gestão do cuidado no contexto atual, caracterizado pela diversidade de realidades regionais com marcantes diferenças socioeconômicas e necessidades de saúde da população entre as diferentes regiões do país. Essa diversidade resulta em diferentes níveis de qualidade, custo e efetividade que demonstram a complexidade do processo de constituição de um sistema unificado e integrado no país.

Nesse contexto, foram criados os arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, as Redes de Atenção à Saúde (RAS), que por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado. O objetivo da RAS é promover a integração sistêmica de ações e serviços de saúde com provisão de atenção contínua, integral, de qualidade, responsável e humanizada.

Fortalecer a Atenção Primária a Saúde (APS), depende da organização de estratégias e ações de governança, da realização de oficinas macrorregionais com a participação dos estados e municípios, com vistas a ampliar a compreensão sobre a organização da RAS e qualificar o planejamento do Sistema a partir da APS.

Cada Unidade Básica de Saúde (UBS) pode incorporar a análise de situação de saúde como base para a identificação de riscos coletivos e ambientais e a definição de prioridades de ações. Com base nessas informações, é possível a elaboração de estratégias que, quando somadas às ferramentas de sistemas de informação, proporcionam a construção do diagnóstico da situação de saúde, a fim de produzir intervenções baseadas nas necessidades das populações.

Além das RAS, pode-se evidenciar outros mecanismos de participação, como os conselhos gestores, estruturas assessorias integrantes do aparelho do Estado capazes de ampliar a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e controle das políticas públicas. O tópico seguinte abordará as características dessa estrutura.

2.5. Conselhos municipais

Os conselhos setoriais são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Os conselhos podem ser nacionais, estaduais e municipais, cada um atuando em sua área de abrangência.

Os conselhos são uma das instâncias mais importantes da administração pública para definir diretrizes para a boa governança pública. A adequada estrutura de governança dos conselhos deve ser capaz de estimular a participação dos cidadãos, em caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas, promovendo a confiança da sociedade civil na administração pública (BRONSTEIN; FONTES; PIMENTA, 2017).

Quadro 1: Exemplos de conselhos em níveis nacional, estadual e municipal

Conselhos nacionais	Conselho Nacional de Saúde
	Conselho Nacional de Educação
	Conselho Nacional de Política Energética
	Conselho Nacional das Cidades
Conselhos estaduais	Conselho Nacional do Meio Ambiente
	Conselho Estadual de Saúde
	Conselho Estadual de Educação
	Conselho Estadual de Habitação
	Conselho Estadual de Trânsito
Conselhos municipais	Conselho Estadual de Meio Ambiente
	Conselho Municipal de Saúde
	Conselho Municipal de Educação
	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
	Conselho Municipal de Assistência Social
	Conselho Municipal de Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria.

A prática de ações de governança é fundamental para o poder municipal, principalmente porque esse poder funciona como indutor local do desenvolvimento sustentável e justiça social e terá configurações mais específicas de governança para atender o contexto local. Os municípios possuem autonomia política e administrativa como entes federados, isso significa que eles têm liberdade para a disposição da organização administrativa. No entanto, isso não significa que os municípios gozem de plena autonomia decisória em matéria de políticas sociais.

Inicialmente, temos o papel da sociedade, que atua na fiscalização das ações e com representatividade na tomada de decisões, sendo a parte mais interessada nos resultados. Para que exerçam o seu papel, é necessário criar estruturas de governança que permitam sua participação na avaliação e monitoramento das ações da administração pública. Nesse contexto, a população consegue exercer a participação por meio dos conselhos, que abrangem áreas como saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, entre outros.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os conselhos municipais são compostos por representantes do poder executivo e da sociedade, e o acesso à participação deve abranger trabalhadores, aposentados, empregadores, comunidade, sociedade civil e usuários dos serviços públicos (BRASIL, 1988). Quanto à composição e à forma de seleção de seus membros, os conselhos hoje existentes são, na maior parte, em pares ou com predominância de membros originários da sociedade civil.

2.6. Governança pública e saúde

No Brasil, os recursos financeiros não são suficientes para a administração pública atender todas às demandas da saúde de uma população. Nesse sentido, destaca-se a importância da existência de uma boa governança, que seja capaz de definir um uso mais racional dos recursos, além de prevenir casos de desvio de dinheiro e o mau uso das verbas direcionadas para saúde.

Os conselhos municipais de saúde são reconhecidos como um dos pilares do SUS, promovendo espaços públicos qualificados para a participação e de controle das questões de interesse da população (PEREIRA *et al.*, 2019). Dentro das instâncias de governança na área da saúde, podemos destacar o papel do conselho de saúde, que é um órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo e presente nas três esferas de poder. Os conselhos são um importante elo condutor nos espaços de debate e de negociação entre sociedade e gestores governamentais, particularmente nas ações voltadas à saúde pública, atuando na elaboração de estratégias, bem como no monitoramento durante a implementação das políticas de saúde.

De acordo com o Ministério da Saúde (2003), o conselho de saúde será composto por representantes de usuários, de trabalhadores de saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu presidente eleito entre os membros do conselho, em reunião plenária. Além dos conselhos de saúde, a cada quatro anos

acontece a conferência de saúde. Em escala municipal, estadual e nacional, as conferências contam com a representação dos vários segmentos sociais para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde em cada nível de governo.

Cerca de 99,9% dos municípios brasileiros contam com um conselho de saúde. Esse alcance pode ser justificado devido ao fato de o Ministério da Saúde vincular o repasse de recursos financeiros à existência de tais instâncias. No entanto, os conselhos de saúde só conseguem exercer efetivamente seu papel de instância democrática e deliberativa em ambientes nos quais os valores democráticos são respeitados e valorizados.

Quanto ao papel de governança, a legislação vigente define que o conselho de saúde deve seguir algumas normas, que estão resumidas a seguir:

- a) fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros do SUS (art. 33, da Lei n. 8.080/90);
- b) aprovar os planos de saúde (art. 14-A, parágrafo único, I, da Lei n. 8.080/90);
- c) formular estratégias da saúde (art. 1º, § 2º, da Lei n. 8.142/90);
- d) controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (art. 1º, § 2º, da Lei n. 8.142/90);
- e) deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades do planejamento (art. 30, § 4º, da LC n. 141/2012);
- f) avaliar, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução da LC n. 141/2012 nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde (art. 41, da LC n. 141/2012);
- g) apreciar os indicadores para a avaliação da qualidade das ações e serviços públicos de saúde formulados e disponibilizados pela gestão (art. 43, § 1º, da LC n. 141/2012);
- h) avaliar o relatório detalhado do quadrimestre anterior (art. 36, caput, e incisos I, II e III, da LC n. 141/2012);
- i) avaliar o relatório anual de gestão (art. 36, § 1º, da LC n. 141/2012);
- j) aprovar a programação anual de saúde (art. 36, § 2º, da LC n. 141/2012).

As práticas de governança e a apropriação do direito à saúde são um desafio constante. E, para isso, é necessário vencer alguns pontos na atuação dos conselhos e conferências, como a falta de independência em relação à gestão, a capacitação

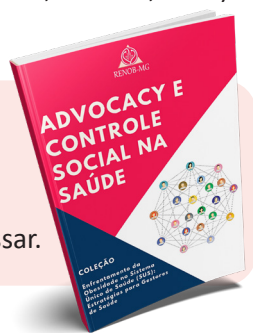
dos conselheiros, política bem definida para a escolha dos conselheiros e transparência das informações dentro dessas instâncias.

O caminho a ser percorrido para a melhoria do acesso ao direito à saúde pública passa, necessariamente, pelo fortalecimento do controle social e a gestão participativa. Os benefícios esperados com essas práticas de governança, são: a identificação clara das responsabilidades dos entes federados, maior organização das ações e serviços de saúde e maior eficiência do gasto público em saúde (FERREIRA; LIRA; CHAVES, 2021).



SAIBA MAIS!

O processo de participação e formação dos conselhos de saúde será detalhado no nosso livro digital **Advocacy e Controle Social na Saúde**. Clique pra acessar.



2.7. Orçamento participativo

A segunda possibilidade de participação se dá por meio do orçamento participativo, realizado por diversas administrações municipais e que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, não ficando essa tarefa ligada apenas aos representantes eleitos (SANTOS, 2006).

O orçamento participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa e, geralmente, os orçamentos votados são para investimentos referentes às obras de infraestrutura, saneamento e serviços para todas as regiões da cidade. O Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, inciso III, alínea f, dispõe que será utilizada a gestão orçamentária participativa para o planejamento municipal, bem como para a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas orçamentárias (BRASIL, 2018b). Esse mecanismo é visto como uma forma de melhorar o atendimento às necessidades dos cidadãos. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania e o compromisso da população com o bem público.

Esse processo pode se dar de forma diferente em cada município, mas, geralmente, segue algumas etapas, conforme elucidado na **Figura 9**. A primeira etapa é caracterizada pela apresentação do cronograma anual de execução do orçamento e realiza a divulgação desse material pelo poder público, de forma a mobilizar a população a participar do processo.

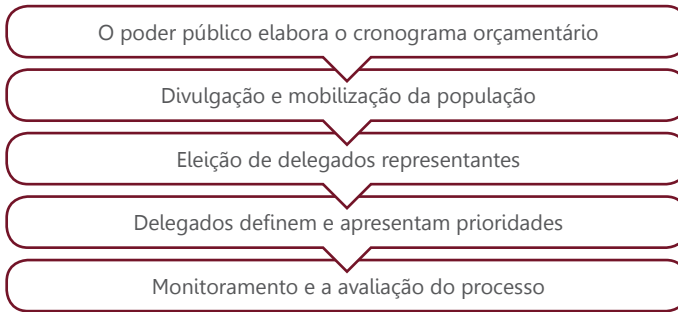


Figura 9: Etapas do orçamento participativo.
Fonte: Elaboração própria.

As reuniões com a população acontecem em assembleias abertas e periódicas, podendo ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos. Nessas reuniões são eleitos delegados representantes por região, para negociações diretas com o governo.

Os delegados eleitos definem, de forma regionalizada, a quantidade financeira de obras e/ou serviços prioritários a serem executados no ano subsequente. Após essa etapa, todos os delegados eleitos apresentam as prioridades formuladas, consolidando todo o processo. Ao longo do ano acontecem reuniões periódicas com os delegados eleitos, visando o monitoramento e a avaliação do processo e do andamento das obras e/ou dos serviços.

3. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Cada órgão do setor público possui características organizacionais próprias e que atendam as demandas regionais. Nesse sentido, tornou-se urgente a elaboração de um documento que orientasse as responsabilidades e atribuições necessárias para que a gestão pública aconteça de forma eficaz em todas as instituições. Para isso existe o comitê do setor público, que é um comitê permanente da Federação Internacional de Contadores (IFAC) e tem por objetivo coordenar em nível mundial os gestores públicos e suas ações por meio de normas, diretrizes e estudos.

No cenário nacional, nós temos o Decreto nº 9.203, de 2017, que tem como objetivo listar princípios e diretrizes de governança, definidos a partir do comitê do setor

público e referências de governança do Tribunal de Contas da União. Essas orientações pretendem proporcionar a conexão entre a legislação vigente e a atuação dos gestores públicos.

3.1. Princípios de governança pública

Segundo o Decreto nº 9.203/2017, os princípios de governança são: **capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência.**



Figura 10: Princípios de governança pública.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

O primeiro princípio de governança é a **capacidade de resposta**, que representa a capacidade da gestão pública em atender às demandas da população, essencial para o desenvolvimento do país.



Figura 11: Princípio da capacidade de resposta.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Nas estruturas organizacionais das instituições deve estar claro o papel dos servidores públicos. Além da realização das suas atribuições, devem apresentar características proativas a fim de ampliar a capacidade de resposta do setor público. O ideal é que fosse desenvolvido a liderança e o alinhamento com uma visão estratégica dentro das instituições e, para isso, se torna necessária a implementação de capacitações nas áreas de atendimento ao público, áreas de inovação, negociação e gerenciamento de projetos.

O principal objetivo de proporcionar a capacitação dos servidores públicos é gerar equipes de trabalho capazes de solucionar problemas de forma rápida e inovadora diante da limitação dos recursos públicos, garantindo a modernização da gestão pública e o foco no cidadão.



SAIBA MAIS!

Caso queira ampliar seus conhecimentos em relação a liderança, acesse nosso **Liderança de equipes**.

Clique pra acessar.



O segundo princípio é o da **integridade**. Trata, principalmente, da priorização do interesse público sobre os interesses privados, considerando aspectos de valores, princípios e normas éticas para que a administração pública não desvie do principal objetivo, qual seja, entregar resultados de forma adequada e imparcial.

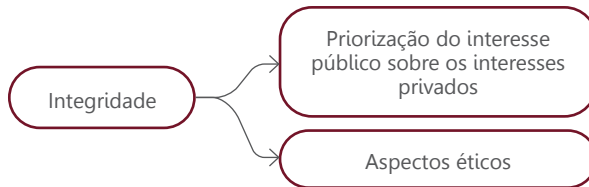


Figura 12: Princípio da integridade.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Esse princípio está relacionado à prevenção da corrupção e fortalecimento de padrões íntegros de trabalho. Os ambientes livres de atos de corrupção tendem a alcançar mais eficiência na gestão e maior qualidade dos serviços entregues, tornando-os mais produtivos e inclusivos.

A integridade necessita que ocorra o controle interno dentro das instituições e, quando utilizado de forma estratégica, contribui para a boa gestão da integridade. Isso significa a necessidade de existir ações de controle. No entanto, controles excessivos podem ter efeito contrário. Os incentivos positivos e negativos devem levar em consideração a motivação e as características da equipe de trabalho. Nesse sentido, os códigos de ética e conduta devem ser apresentados para os agentes públicos e cabe aos líderes fortalecer a busca pela integridade na administração pública.

**SAIBA MAIS!**

Segue um podcast para quem quer saber mais sobre o assunto **integridade e governança**: Clique para acessar.

O princípio da **confiabilidade** representa a capacidade de prestar os serviços conforme estabelecido e, conseqüentemente, minimizar as incertezas para a população. Nesse sentido, as instituições devem manter os objetivos previamente definidos e as ações coerentes com a sua missão.

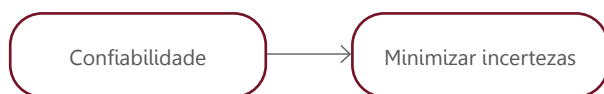


Figura 13: Princípio da confiabilidade.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Para que haja uma relação de confiança, além de determinar os objetivos, estratégias e ações, também devem ser apresentados os riscos para alcançar os resultados esperados. Devem ficar claros os pontos negativos para que seja reforçada a clareza e honestidade das informações, dado que devem ser reduzidas as inseguranças da população.

Juntamente com a comunicação, o princípio da confiabilidade exige um planejamento detalhado, capaz de coordenar as ações e integrar diferentes atores sociais, visando o compromisso, à previsibilidade e maior segurança. Cabe à instituição o monitoramento e a avaliação da implementação e dos resultados.

O princípio da **melhoria regulatória** estabelece medidas para ampliar a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas. É o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente e ancorado em evidências previamente reunidas (BRASIL, 2018b).

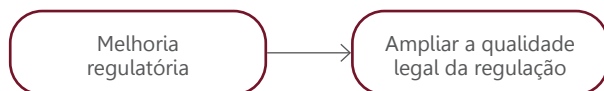


Figura 14: Princípio da melhoria regulatória.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Deve haver a reformulação do processo de construção de normas para reduzir os custos associados à criação de obrigações para a sociedade. O objetivo desse princípio é que a intervenção regulatória não exceda o necessário, ou seja, que atinja o seu objetivo e beneficie a sociedade ao menor custo possível.

O princípio da **prestação de contas e responsabilidade** (no inglês, *accountability*), representa o senso de responsabilidade por resultados, uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados. É o dever de prestação de contas pelo administrador público e tem como premissa a transparência dos atos de gestão do governo. Assim, a *accountability* está associada a prestação de contas e responsabilização, constituindo uma consequência natural da atuação pública. Em maior ou menor grau, os governos demonstram quão responsáveis e responsivos são perante a população.

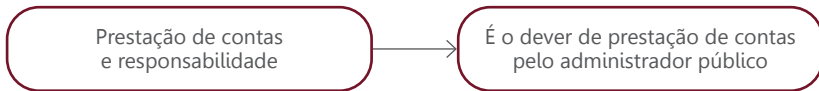


Figura 15: Princípio da prestação de contas e responsabilidade.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.



FIQUE LIGADO!

A *accountability* pode ser classificada de quatro formas distintas: **vertical**, **horizontal**, **social** e **fiscal**.

Accountability vertical é a forma utilizada dentro do conceito de governança, uma vez que ocorre perante a população, que pode exercer o controle direto por meio de instrumentos democráticos, como voto e plebiscito.

A **accountability social** (ou societal) também pode ser considerada um tipo de *accountability* vertical, mas está ligada às associações de cidadãos, imprensa ou mecanismos institucionais representativos de interesses sociais.

Já a **accountability horizontal** ocorre entre órgãos ou poderes por meio da mútua fiscalização e dos tribunais de contas, controladorias e órgãos de fiscalização, que acompanham e responsabilizam os gestores públicos.

E a **accountability fiscal** é voltada para a fiscalização dos recursos financeiros ofertados pelos organismos internacionais aos países.

**SAIBA MAIS!**

Segue um *podcast* para quem quer saber mais sobre o assunto **accountability e transparência pública**. Clique para acessar.

A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança, uma vez que permite ao cidadão exercer sua cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios. Como uma boa governança compartilha poder e trabalha com pessoas, a prestação de contas garante à população ferramentas para exercer o controle social da atividade administrativa.

A fiscalização da população pode se dar de forma individual, em grupos populares ou na participação de conselhos. Por meio de uma vigilância constante, os conselhos realizam pressão para que os gestores públicos esclareçam políticas, gastos e resultados da máquina pública.

Por fim, o princípio da **transparência** determina o compromisso dos gestores públicos com a divulgação das informações relativas às suas atividades para que a população tenha acesso, como apresentado na **Figura 16**. Essas informações devem ser confiáveis, relevantes e apresentadas dentro do prazo devido.

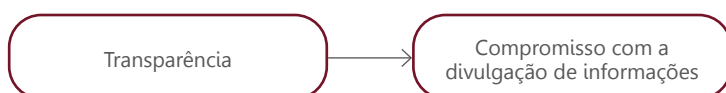


Figura 16: Princípio da transparência.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

A transparência é um dos pilares de uma boa política de governança, visto que permite aos governos alcançar um patamar mais adequado de oferecimento de políticas públicas e de relacionamento para com a sociedade. A governança pública eficaz e transparente pressupõe a atuação do cidadão em todo o processo de escolhas, de execução e de controle das políticas públicas e, para isso, ter acesso às informações é essencial.

Nesse princípio, devem ser observados dois aspectos: visibilidade e inferência. A visibilidade está relacionada à facilidade de localização, além da qualidade do acesso. Já a inferência, é a capacidade de recepção dos usuários da informação e se é possível ser usada para a tomada de decisões (MICHENER; BERSCH, 2013).

3.2. Diretrizes da governança pública

De acordo com Art. 4º do Decreto n. 9.203, as diretrizes da governança pública são:

- I. direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos;
- II. promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos;
- III. monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias;
- IV. articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público;
- V. fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos;
- VI. implementar controles internos fundamentados na gestão de risco;
- VII. avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas;
- VIII. manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX. editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade;
- X. definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI. promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017, art. 4).



FIQUE LIGADO!

Para que seja possível a aplicação das diretrizes e princípios, é necessário seguir alguns mecanismos para o exercício da governança pública, como apresentado na **Figura 17**. Esses mecanismos são a **liderança**, a **estratégia** e o **controle**.

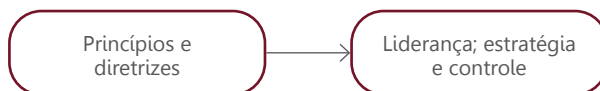


Figura 17: Mecanismos para o exercício da governança pública.

Fonte: Elaboração própria.

O desenvolvimento de uma boa **liderança** assegura condições mínimas para a coordenação das ações de governança, como a integridade, a competência, a responsabilidade e a motivação dos gestores públicos e partes interessadas.

Já a **estratégia** é a definição do planejamento e a construção das ações de governança em prol dos objetivos. O plano de ações, além de determinar critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, orienta o processo para alcançar os resultados previstos.

Os mecanismos de **controle** vêm para avaliar os processos anteriormente definidos, para sinalizar e amenizar possíveis riscos e para garantir a execução ordenada e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

3.3. Outras legislações que auxiliam na governança pública

Além dos princípios e decretos existem outros instrumentos que auxiliam no fortalecimento da governança pública, entre os quais: os **sistemas de freios e contrapesos**; os **códigos de ética profissional** dos servidores públicos; a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** e a **Lei de Acesso à Informação (LAI)**.

O **sistema de freios e contrapesos** determina o controle do poder pelo próprio poder público. Órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário são autônomos e cada um exerce um conjunto de funções, porém, esse poder deve ser controlado pelos outros poderes. Por meio desse sistema, um poder do Estado está apto a conter os abusos do outro de forma que se equilibrem, por esse motivo, se torna efetivo para conter a corrupção e garantir a transparência (DA ROS; TAYLOR, 2021).

Os **códigos de ética profissional** dos servidores serão elaborados para cada órgão público, mas, todos seguem o mesmo objetivo: ser um manual de conduta para os servidores públicos, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder, seja federal, estadual ou municipal.

A **LRF** estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Uma vez que permite atestar os limites e as metas; controla e dá acesso ao público aos dados das contas públicas (BRASIL, 2000).

A prestação de contas e a transparência impactam de forma positiva no desempenho da administração pública. Quanto mais ampla e clara a divulgação das informações, melhores são os resultados apresentados. Além disso, a transparência das informações tem se tornado elemento essencial para o exercício do controle social, uma vez que a população, tendo acesso às informações, se torna fiscalizadora dos recursos e resultados. O fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses da população, torna-se um mecanismo para uma sociedade mais ativa no processo de decisão (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018).

Criado pela Controladoria Geral da União (CGU), o portal da transparência do governo federal tem sido um importante instrumento de controle social. O portal é um *site* de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil, conforme demonstrado na **Figura 18**. No portal, as informações são disponibilizadas para conhecimento do cidadão de diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos (BRASIL, 2021).

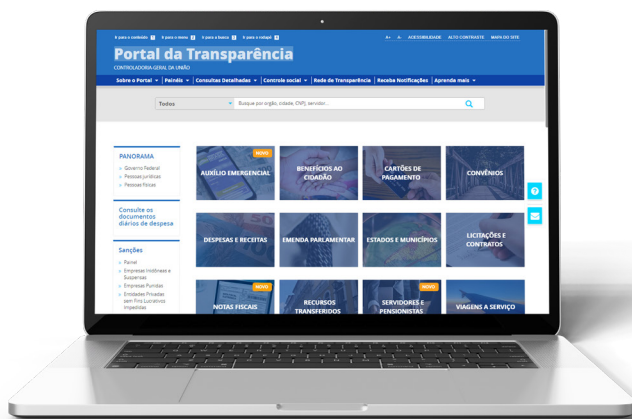


Figura 18: Portal da transparência.
Fonte: Controladoria Geral da União, 2021.



SAIBA MAIS!

Para obter mais informações sobre a **LRF**, clique aqui.

A **LAI** assegura o direito fundamental de acesso às informações e facilita o controle da conduta dos agentes públicos. A LAI regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A informação a ser divulgada deve estar de acordo com os seguintes direcionamentos: deve ser simples, acessível e orientada para o entendimento dos usuários. Porém, colocar essa divulgação de informações em prática e conseguir efetivar sua participação na sociedade, ainda tem sido um desafio para os gestores públicos.

Uma informação clara e de qualidade requer planejamento e cuidado, no entanto, o que acontece na maior parte das vezes, é que algumas situações a serem comunicadas são desenvolvidas em caráter imediato para a divulgação de decisões sobre programas ou ações.

É necessário que a política de informação não se limite à divulgação de trabalhos ou decisões governamentais. Para permitir a participação efetiva da população, é essencial que sejam elaborados fluxos de informações delineados em prol do debate entre sociedade civil e o Estado (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018).

As tecnologias de informação são ferramentas utilizadas para a divulgação. O governo eletrônico (e-gov) proporciona uma maior interação com os cidadãos, oferecendo informações referentes aos processos internos e acesso a serviços. Cada município coloca à disposição essas informações, possibilitando o fortalecimento da atuação de uma democracia participativa e uma administração mais eficiente (MESQUITA, 2020).

**SAIBA MAIS!**

Para obter mais informações sobre a **LAI**, clique aqui.

4. ESTUDO DE CASO: GOVERNANÇA NA PRÁTICA DE ENFERMAGEM NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

No Brasil, a Política Nacional da Atenção Básica (PNAB), que estabelece a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica (AB) para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), considera os termos AB e APS como equivalentes.

No contexto da APS, o enfermeiro realiza ações de prevenção e tratamento de doenças e agravos, promoção da saúde para pessoas de todas as faixas etárias na forma de demandas espontâneas e programadas. Além disso, planeja, gerencia e avalia as ações desenvolvidas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), técnicos de enfermagem e Agentes de Combate a Endemias (ACE), e contribui com a educação permanente e a gerência dos insumos.

O contexto do estudo foi a APS na microrregião o de Tijucas/SC, que tem a ESF como modelo de organização exclusivo. A população residente nessa microrregião, conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010), é de 95.238 pessoas, com cobertura de 100% dos serviços da APS, com modelo de organização orientado pela ESF.

A governança envolve as interações entre estruturas, processos e normas que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os envolvidos têm responsabilidades sobre suas decisões. Um de seus princípios é a participação e a inclusão dos profissionais nos processos de gestão e tomada de decisão, os quais devem estar tão comprometidos quanto os gestores com os resultados assistenciais a serem alcançados.

Para que os enfermeiros possam gerenciar o cuidado, devem ter autonomia e participar dos processos de decisão que envolvem os processos de governança no ambiente de trabalho. A liderança de enfermagem, quando envolve um bom relacionamento com a equipe, é considerada essencial na promoção e manutenção de um ambiente de governança compartilhada, que capacita outros enfermeiros para assumir um papel ativo no processo de mudança.

Como metodologia, realizou-se uma investigação de abordagem qualitativa, com referencial metodológico da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD). A TFD, como uma estratégia qualitativa de investigação, paulatinamente se destaca na enfermagem pela possibilidade de construção de conhecimento com maior cientificidade, a partir de suas características sistemáticas e complexas.

As respostas tornaram evidente que a realização de reuniões periódicas do enfermeiro com a equipe de saúde é uma ferramenta para tomada de decisão coletiva. A

partir da proatividade do enfermeiro na organização desses momentos, as reuniões acontecem mensalmente, com a participação das equipes de uma mesma UBS e dos profissionais do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF); e, semanalmente, com os profissionais de uma mesma equipe.

Com o favorecimento da comunicação nesses espaços, diferentes categorias profissionais discutem sobre os problemas da equipe e buscam sempre tomar decisões para melhorar a qualidade do serviço. Com isso, ocorre a tomada de decisão para adaptação de mudanças na organização do trabalho e intervenções para o alcance de objetivos propostos por programas do Ministério da Saúde, dentro das condições e peculiaridades de cada equipe.

Como exemplo de ações que foram planejadas com a equipe multiprofissional destacaram-se: o fluxo de agendamento de consultas e marcação de exames, horários de reuniões e atividades vinculadas ao Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ).

Na busca da integralidade e singularidade do cuidado, o enfermeiro também toma decisões conjuntas com a equipe de saúde a partir da discussão de casos de usuários. Os profissionais de diferentes áreas planejam ações de cuidado em saúde e decidem o plano terapêutico dos usuários com maior complexidade. Exemplos de discussão de caso envolvem: técnicas de realização de curativo, definição de tratamento com uso de fármacos e matriciamento com o NASF.

Quando não há incentivo para reunião de equipe, ocorre a falta de planejamento coletivo do trabalho realizado e um ambiente propício para prestação da assistência individual, sem integração entre os diferentes profissionais.

Quadro 2: Estratégias utilizadas para proporcionar a participação dos profissionais

Estratégias para proporcionar a participação e a inclusão dos profissionais	Organização de reuniões que acontecem mensalmente com a participação das equipes de uma mesma UBS e dos profissionais do NASF e, semanalmente, com os profissionais de uma mesma equipe. As reuniões entre profissionais de uma mesma equipe acontecem semanalmente e entre as equipes que atuam em uma mesma UBS ocorrem mensalmente.
Ações desenvolvidas	Como exemplo de ações que foram planejadas com a equipe multiprofissional, destacaram-se: o fluxo de agendamento de consultas e marcação de exames, horários de reuniões e atividades vinculadas ao PMAQ. Os profissionais de diferentes áreas planejam ações de cuidado em saúde e decidem o plano terapêutico dos usuários com maior complexidade.

Fonte: Adaptado de Silveira, 2019.

Entre os impactos advindos da adoção de modelos de governança para os serviços de saúde, destacam-se: melhoria da qualidade assistencial, criação e manutenção de uma rede de comunicação entre os gerentes e os profissionais, promoção da liderança do enfermeiro, maior autonomia dos enfermeiros nos processos decisórios, maior satisfação profissional com diminuição da rotatividade entre enfermeiros, maior reconhecimento e visibilidade profissional dos enfermeiros e diminuição dos custos assistenciais.



SAIBA MAIS!

O **artigo completo** está disponível aqui.

Clique para acessar.



Com base nesse estudo de caso, no conteúdo apresentado nesse livro digital, você consegue propor algumas estratégias para melhorar as ações de governança da sua unidade?

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, BRASIL, 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 06 out. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 01 nov. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.
- BRASIL. **Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. 86p. ISBN: 978-85-85142-93-3. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 06 out. 2021.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.
- BRONSTEIN, M. M.; FONTES, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações** (Campo Grande), v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/dhm4RRbqSJ9MmJJXQ3QMRyd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

- CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20, (Edição Especial), p. 8-23, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20nespp8/pdf> . Acesso em: 01 nov. 2021.
- CORDEIRO, W. M. Burocracia na construção da Administração Pública do século XXI: uma reflexão teórica. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4, **Anais [...]**, p. 801-834, 2017. Disponível em: <http://150.165.254.38/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.
- DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Freios e contrapesos: o conceito e suas implicações para a corrupção. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 2, e2120, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/4RS7DBhrzgc9Bn8K6drZQwG/abstract/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- FERREIRA, A. M. A.; LIRA, J. M.; CHAVES, M. A. B. R. A Contribuição da Governança para Aprimorar o Uso dos Recursos na Saúde Pública. **Coletânea Direito à Saúde**, p. 34, 2018. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/coletanea_direito_saude_boas_praticas_dialogos_institucionais_v3.pdf#page=35. Acesso em: 01 nov. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.
- LIMA, D. N.; ZUFFO, C. E. O papel da gestão pública na gestão de recursos hídricos: uma gestão contemporânea a luz da governabilidade e governança. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 9, p. 70143-70154, 2020.
- MESQUITA, K. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. **Comunicologia**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-195, 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/10900/6821>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- MICHENER, G; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013.
- OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J; AUGUSTINHO, S. M. **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2016. 336 p. ISBN: 978-85-7014-184-2. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>. Acesso em: 05 nov. 2021.
- PEREIRA, I. D. P.; CHAI, C. G.; DIAS, R. D. S.; LOYOLA, C. M. D.; PACHECO, M. A. B. Ministério Público, Conselhos Municipais de Saúde e as práticas do diálogo inte-

- rinstitucional. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/MLJn35rm6cNsShqnKJRGr7F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2021.
- REIS, A. de O.; SEDIYAMA, G. A.; CASTRO, E. L. Abordagens sobre a transparência em estudos de administração pública no Brasil. **Nucleus**, v. 14, n. 2, p. 35-46, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/268033003.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7. ed. São Paulo: [s.n.], 2012.
- SANTOS, M. R. S. dos. Democracia, orçamento participativo e educação política. **Revista ORG & DEMO**, v. 7, n. 1/2, p. 153-182, 2006. Disponível em: <https://silotips/download/democracia-oramento-participativo-e-educao-politica-democracy-participatory-bud>. Acesso em: 23 jan. 2022.
- SANTOS, R. R dos; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53. 732-752, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxh434YmKNQh/?lang=pt&format=pdf> . Acesso em: 10 out. 2021.
- SILVEIRA, L. **Governança na prática de enfermagem na atenção primária à saúde**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/214905/PNFR1107-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 10 nov. 2021.

O Brasil, nas últimas décadas, tem vivenciado um avanço muito rápido no número de pessoas com excesso de peso ou obesidade, além de outras doenças crônicas como dislipidemias, diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares. A Atenção Primária à Saúde é um espaço fundamental para a prevenção e o cuidado integral de pessoas nessa condição de saúde. Desse modo, quando ampliamos a capacidade de gestão dos estados e dos municípios, bem como a organização no processo de trabalho, os resultados relativos ao manejo dessas doenças no âmbito do Sistema Único de Saúde são mais efetivos.

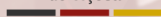
Nesse contexto, o projeto Rede para enfrentamento da obesidade e doenças crônicas em Minas Gerais (RENOB-MG) tem como objetivo propiciar a construção de uma rede organizada e qualificada para a atenção à saúde, bem como a excelência em gestão para o gerenciamento dessas condições em Minas Gerais, a partir de ações de diagnóstico, formação, gestão, avaliação e monitoramento – envolvendo atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Para tanto, nossa equipe elaborou duas coleções de livros digitais – Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para gestores de saúde e Enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Sistema Único de Saúde: estratégias para profissionais de saúde – para capacitar, consolidar e enriquecer o trabalho desenvolvido pelos profissionais de saúde e gestores da Atenção Primária à Saúde no cuidado da obesidade e no cuidado integral da pessoa que vive com essa e outras doenças crônicas, tais como diabetes e hipertensão arterial sistêmica.



UFV

Universidade Federal
de Viçosa



IPPDS

Instituto de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Sustentável