Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Pauleniza de Castro Predes

Diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública

Rio de Janeiro

2022

Pauleniza de Castro Predes

Diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

P923 Predes, Pauleniza de Castro.
Diagnóstico do alinhamento de organizações militares da Marinha do Brasil às melhores práticas de governança e gestão pública/ Pauleniza de Castro Predes. – 2022.
119 f.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 99 - 104.

1. Governança pública – Teses. 2. Gestão pública – Teses. 3. Autoavaliação – Teses. 4. Análise multivariada – Teses. I. Pessanha, José Francisco Moreira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.
CDU 657.6:351(81)

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Pauleniza de Castro Predes

Diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Gestão Pública.

Aprovada em 08 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

_____

Profª Dra. Andréa Paula Osório Duque
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

_____

Profª. Dra. Claúdia Ferreira da Cruz
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Aliete e Paulo *(in memoriam*), pela total dedicação em minha criação e todas as suas renúncias em prol dos investimentos na minha educação.

Ao meu esposo amado, Marcelo, pelo companheirismo e compreensão singulares.

Ao meu príncipe, Rafael, por ser minha maior motivação e meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ser meu caminho, minha verdade e vida. A Ele consagro tudo que sou.

A minha mãe, Aliete, por todas as lições de amor e honestidade que forjaram meu caráter. Por ter me educado para lutar sem desistir e, principalmente, por me ensinar que é por meio da educação que se alcançam todos nossos sonhos.

Ao meu pai, por todo investimento na minha educação. Por ser a pessoa que mais acreditou que eu sou capaz de chegar aonde quiser. Seu orgulho me carregou no colo!

Ao meu marido, Marcelo, quem mais sofreu com as minhas indisponibilidades, pelo seu amor, compreensão e companheirismo. Essa vitória é tão sua quanto minha!

Ao meu príncipe, Rafael, pelo seu carinho, autenticidade e existência. Nada poderia ser mais estimulante!

As minhas sobrinhas Caroline, Thayssa e Dafny por me ensinarem o sentido do amor verdadeiro e servirem de estímulo continuo a minha melhora como ser humano.

Ao meu filho de quatro patas, Danny pela lealdade irrefutável e companhia durante todas as horas de estudo dedicadas a realização deste trabalho.

Aos meus padrinhos, Denise e Paulo, por lapidarem minha educação e substituir meus pais, enquanto ausentes.

A minha cunhada, Alexandra, por meu ajudar nos cuidados com meu filho, enquanto, com serenidade, pude me dedicar a realização do meu mestrado.

Aos amigos e padrinhos de casamento Alba Almeida e Gustavo Domingues. A crônica “Amigos”, de Vinícius de Moraes, descreve, de forma incontestável o quanto vocês significam pra mim.

Ao meu chefe, o Contra-Almirante Alexandrino, pelo exemplo de liderança e a confiança em minha capacidade, imprescindíveis à realização deste curso.

A Comandante Maria Luiza, minha chefe, por toda paciência em me orientar e contribuir de maneira direta na realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Francisco Moreira Pessanha, estudioso, paciente e profissional exemplar, que conseguiu um milagre: despertar meu interesse por matérias quantitativas.

A Professora Dra. Andréa Paula Osório Duque pelas lições transmitidas e a compreensão que foram fundamentais durante todo o curso. Sua contribuição foi essencial para prover as ferramentas ao sucesso nesta singradura.

A professora Dra Claúdia Ferreira da Cruz, oriunda da UFRJ, membra externa da banca examinadora pela contribuição valiosa e suas sugestões fundamentais, as quais contribuíram, sobremaneira, ao aprimoramento deste tema.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, pelos conhecimentos repassados, em especial ao prof. Dr. Claúdio Ulysses, por me contribuir para o início desse estudo.

A amiga querida, Lilian Marques, por toda solidariedade e presteza ao longo desses dois anos. Uma amizade do mestrado que quero levar pra vida.

Ao CC (IM) Viveiros, por compartilhar suas experiências acadêmicas e me encorajar a seguir a diante na concretização desta realização.

As minhas grandes amigas Mônica Vargas e Érica Raschendorfer, por serem um exemplo de determinação e, portanto, minhas maiores incentivadoras.

Aos colegas da turma de mestrado 2020, em especial aos meus amigos Carlos Athayde e Tainá, pelos trabalhos realizados em equipe.

A todas as Organizações Militares que participaram deste estudo, pela contribuição valiosa nas respostas aos questionários de pesquisa.

Enfim, a todos que acreditaram nesse sonho e que de maneira direta ou indireta cooperaram para o desenvolvimento desta etapa singular em minha vida.

Registro a minha imensa gratidão!!!

O homem não é nada além daquilo que a educação faz dele.

Immanuel Kant

RESUMO

PREDES, Pauleniza de Castro. *Diagnóstico do Alinhamento das Organizações Militares da Marinha do Brasil às melhores práticas de Governança e Gestão Pública*, 2022. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Em boa parte dos países há um esforço relevante em aperfeiçoar a estrutura do Estado, com o propósito de aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, por meio do fortalecimento da Governança Pública e, que compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle e suas respectivas práticas associadas. O Objetivo dessa pesquisa é verificar qual o grau de alinhamento de Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) às melhores práticas de Governança e Gestão Pública, de acordo com o modelo de governança organizacional e de gestão adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Para alcançar esse objetivo, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa. Como instrumento de pesquisa, foi utilizado questionário e empregadas técnicas estatísticas multivariadas na análise dos dados. Os achados do estudo mostram que de acordo com as categorias, da escala *Likert* adotada, a maioria das OM avaliadas apresentaram bons indicadores parciais e globais com relação aos mecanismos de Governança e Gestão Pública. Conquanto, a modelagem proposta propicia a oportunidade de comparar as OM da MB de forma a estabelecer um *ranking* do grau de alinhamento no que se refere aos mecanismos de governança e gestão pública estudados, de modo a identificar riscos sistêmicos e induzir uma mudança de comportamento nessas organizações. Os resultados obtidos demonstraram que dentre os mecanismos verificados, o de "Liderança e Governança" foi fundamental para o alinhamento das OM avaliadas, seguindo-se pelo mecanismo de "Controle". Sobre os resultados atinentes à clusterização das OM consideradas semelhantes, foram incluídas às 26 OM respondentes e contatou-se que o *cluster* 1 obteve resultado considerado "Aprimorado", sendo formado por 10 OM; o *cluster* 2 teve resultado "Intermediário" e conta com 8 OM; já o *cluster* 3 teve um grau de alinhamento "Inicial", representado por 6 OM; o *cluster* 4 representa os piores resultados, refletindo uma avaliação "Inexpressiva", sendo formado apenas por 2 OM. O modelo de questionário utilizado, foi uma adaptação ao índice Geral de Governança (iGG) do TCU, para a obtenção do perfil integrado de governança e gestão pública. Este modelo utiliza o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles), pelo qual procura-se levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão dessas organizações.

Palavras-chave: Governança. Gestão Pública. Autoavaliação. Técnicas estatísticas multivariadas.

ABSTRACT

PREDES, Pauleniza de Castro. *Diagnosis of the Alignment of Military Organizations of the Brazilian Navy to the best practices of Governance and Public Management*, 2022. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

In much of the public administration, with the purpose of strengthening public governance, which essentially comprises the mechanisms of leadership, strategy and control and their related information. The objective of this methodology is to develop a methodology and its research to analyze the degree of management of the Brazilian Navy (MB) with the best practices of Governance and Public Management, according to the organizational governance and management model adopted by the Court of Auditors of Union (TCU). To achieve this objective, a descriptive research was carried out, with an analysis approach. As a research instrument, multivariate statistical statistics were used in data analysis. Mechanisms of indicators such as the categories elaborated with most agreements and public management seem to present studies of good indicators and the evaluation with the criteria of Governance and Management. However, a modeling proposal provides the opportunity to compare the OM of the MB in terms of maturity in relation to the governance and public management mechanisms studied, in order to identify systemic risks and induce a change in behavior in these organizations. About the results among the selected mechanisms, of “Leadership and Governance” selected, of “Control for the adjustment of selected functions” were fundamental, if by the mechanism. About the results related to the grouping OM wich are 2 similar results, were included to the OM respondentes “Improved” being formed by OM; group 2 had an “Intermediate” result with 8 OM; the group 3 had a grouping of “Initial” with 6 OM, group 4 represents the worst results, reflecting an “Inexpressive” evaluation, being formed only by 2 OM. The appropriate management model, adaptation to the TCU's General Governance Index (iGG) for and an adaptation of the integrated public governance profile. This information on the use of the CSA method (Control Self-assessment or self-assessment of controls), by which it seeks to increase the maturity of governance and management capacity of its organizations.

Keywords: Governance. Public Management. Self-evaluation. Multivariate statistical techniques.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre governança e gestão pública..... 29
Figura 2 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança 42
Figura 3 - Práticas relacionadas aos mecanismos de gestão pública 43
Figura 4 - Estrutura de governança na Marinha do Brasil..... 56
Figura 5 - Distribuição das OM distritais com ACI no território nacional 59
Figura 6 - Principais informações estratégicas da Marinha do Brasil..... 60
Figura 7 - Gênero dos respondentes 65
Figura 8 - *Boxplots* dos indicadores parciais 77
Figura 9 - *Biplot* da variância explicada pela ACP..... 79
Figura 10 - Classificação geral das OM segundo o indicador global..... 81
Figura 11 - Histograma de distribuição de frequência dos indicadores globais 82
Figura 12 - Dendograma *ward* 83
Figura 13 - *Boxplot* do indicador global 84
Figura 14 - *Clusters* dos indicadores parciais das OM 86
Figura 15 - Escala avaliativa para os agrupamentos..... 87
Figura 16 - Resultado obtido como modelo de regressão linear múltipla 88
Figura 17 - Matriz *SWOT* ou FOFA 91
Figura 18 - Resultado de autoavaliação das OM respondentes 93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios constantes do referencial básico da governança do TCU..... 31
Quadro 2 - Principais diretrizes à boa governança pública..... 33
Quadro 3 - Práticas associadas aos componentes de governança..... 44
Quadro 4 - Práticas relacionadas aos componentes de gestão pública..... 50
Quadro 5 - Temas de avaliação no questionário..... 62
Quadro 6 - Sequência planejada para o tratamento dos dados (etapas)..... 67
Quadro 7 - Consistência interna do questionário segundo o valor de alfa 69
Quadro 8 - Resultados do Alfa de *Cronbach*..... 75
Quadro 9 - Matriz *SWOT* dos indicadores de governança e gestão pública 91
Quadro 10 - Análise das horas de treinamento por cada agrupamento de OM..... 106
Quadro 11 - Análise das horas de treinamento por cada agrupamento de OM 119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Idade dos respondentes.....	65
Gráfico 2 -	Mecanismo de controle e suas práticas associadas.....	110
Gráfico 3 -	Mecanismo de estratégia e riscos e práticas associadas.....	111
Gráfico 4 -	Mecanismo de gestão de pessoas e práticas associadas.....	112
Gráfico 5 -	Mecanismo de gestão Orçamentária, Financeira e Contratações e práticas associadas	113
Gráfico 6 -	Mecanismo de liderança e governança e práticas associadas.....	114
Gráfico 7 -	Nível de formação	115
Gráfico 8 -	Área de formação.....	116
Gráfico 9 -	Especialidade de formação.....	116
Gráfico 10 -	Posto dos respondentes.....	117
Gráfico 11 -	Período que exerce função pública.....	117
Gráfico 12 -	Período que exerce a função atual.....	118
Gráfico 13 -	Horas de treinamento.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores parciais das OM – somatório escala *Likert* 76
Tabela 2 - Ordenação de pontuação obtida pela ACP (Índice Global) 80
Tabela 3 - Relação geral de OM por grupamento 85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Análise de Agrupamentos
ACI	Assessoria de Controle Interno
ACP	Análise de Componentes Principais
AICPA	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
ANAO	Australian National Audit Office
AUDIBRA	Instituto dos Auditores Independentes Internos do Brasil
AVG	Auditoria de Avaliação da Gestão
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCIMAR	Centro de Controle Interno da Marinha
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Coordenadoria-Geral da União
COBIT	Objetivos de Controle para Informação e Tecnologia Relacionada
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Theadway Commission
CP	Concordo parcialmente
CT	Concordo totalmente
DA	Departamento de Aquisição
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DE	Diretoria Especializada
DFM	Diretoria de Finanças da Marinha
DN	Distritos Navais
DP	Discordo parcialmente
DT	Discordo totalmente
ECI	Elemento de Controle Interno
EN	Escola Naval
ERM	Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura Integrada
EUA	Estados Unidos
FEI	Executivos Financeiros Internacionais
GRC	Mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade
GPGP	Guia da Política de Governança Pública

IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IFAC	Internation Federation of Accountants
IGG	Índice de Governança e Gestão
IIA	Instituto de Auditores Internos
IM	Intendente da Marinha
IMA	Instituto de Contadores Gerenciais
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	Marinha do Brasil
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
NDNC	Nem discordo nem concordo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OM	Organização Militar
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgão de Direção Setorial
PEF	Poder Executivo Federal
PPA	Plano Plurianual
PPGCC	Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
PWC	Price Waterhouse Coopers
RG	Relatório de Gestão
RBGO	Referencial Básico de Governança Organizacional
RLM	Regressão Linear Múltipla
SAC	Auditoria e Controle de Sistemas
SAS	Declarações sobre Normas de Auditoria
SCI	Sistema de Controle Interno
SFC	Secretaria Federal de Controle
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UG	Unidades Gestoras
UGE	Unidades Gestoras Executoras
UJ	Unidades Jurisdicionadas

LISTA DE SÍMBOLOS

X	Mecanismos de Governança (controle, estratégia, gestão de pessoal, Gestão orç, fin e contratações, liderança).
$X_1, X_2...X_p$	Indicadores parciais (controle, estratégia, gestão de pessoal, Gestão orç, fin e contratações, liderança).
Y	Indicador global
β	Coeficiente de regressão
ε	Associação entre o indicador global e os indicadores parciais
$\bar{X}$	Média
S	Desvio padrão
$e_1, e_2,...e_p$	Autovetor
λ	Autovalor
$\Sigma\beta$	Somatório do coeficiente de regressão
dij	Distância entre dois *clusters*
P_i e P_j	Quantidades de objetos nos *clusters* i e j
$d^2(c_i,c_j)$	Quadrado da distância euclidiana entre os centróides dos *clusters* i e j

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	20
1	**REFERENCIAL TEÓRICO**	25
1.1	**Gestão Pública e sua evolução histórica até a Governança**	25
1.2	**Governança Organizacional**	27
1.2.1	A Governança organizacional aplicada ao Setor Público	29
1.2.2	Princípios da Governança no Setor Público	30
1.2.3	Diretrizes da Governança no Setor Público	33
1.3	**Instrumentos de regulação do Tribunal de Contas da União (TCU)**	34
1.3.1	O referencial básico de governança organizacional e o *enforcement* regulatório	35
1.3.2	Índice de Governança e Gestão Pública (iGG)	36
1.4	**Aplicação da teoria dos sistemas complexos**	39
1.5	**Questionário de avaliação do TCU: estrutura e aplicação**	41
1.5.1	Mecanismos de Governança e suas práticas associadas	43
1.5.2	Mecanismos de Gestão Pública e suas práticas associadas	50
2	**METODOLOGIA**	55
2.1	**Método da pesquisa**	55
2.2	**Motivação**	57
2.3	**População alvo da pesquisa**	58
2.4	**Coleta de dados**	61
2.4.1	Perfil dos respondentes	65
2.4.2	Idade dos respondentes	65
2.5	**Limitações possíveis**	66
2.6	**Tratamento dos dados**	66
2.6.1	Etapa 1 - Mensuração interna de validade do questionário (Alfa de Cronbach)	68
2.6.2	Etapa 2 e 3 – Análise exploratória e Análise de Componentes Principais (ACP)	70
2.6.3	Etapa 4 – Análise de Agrupamentos (AA) e utilização da matriz SWOT (FOFA)	71
2.6.4	Etapa 5 – Aplicação do Modelo Regressão Linear Múltipla (MRLM)	72

2.7 **Delimitação da pesquisa** 73
3 **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS** 75
3.1 **Resultados da etapa 1 - Mensurar a validade do questionário** 75
3.2 **Resultados etapa 2 – Obtenção dos indicadores parciais com o somatório da escala *likert*** 76
3.3 **Resultados etapa 3 – Análise de Componentes Principais (ACP)** 78
3.4 **Resultados da etapa 4 - Análise de Agrupamentos (AA)** 82
3.5 **Resultados da etapa 5 - Estimação do Modelo Regressão Linear Múltipla** 88
3.6 **Análise dos resultados a partir da Matriz SWOT (FOFA)** 90
CONSIDERAÇÕES FINAIS 95
REFERÊNCIAS 99
APÊNDICE A – Questionários 105
APÊNDICE B – Gráficos demonstrativos dos percentuais referentes as respostas atribuídas pelos respondentes aos itens de verificação dos questionários 110
APÊNDICE C – Informações completas sobre o perfil dos respondentes 115

INTRODUÇÃO

Historicamente, em boa parte dos países há um esforço relevante em aperfeiçoar a estrutura do Estado, com o propósito de aumentar a capacidade de entrega de resultados ligados aos serviços prestados, à implementação de políticas públicas eficientes e na redução de custos, para melhor atender as necessidades da sociedade. A partir dessa concepção, de uma abordagem gerencial, no entanto, menos burocrática na Administração Pública, nasce a necessidade de adaptar o modelo de gestão pública para utilização do Estado.

Na década de 1980 foi desenvolvido, a partir de países de origem anglo-saxônica, um novo referencial de gestão pública, conceituado como *New Public Management* (Nova Gestão Pública – NGP), cujo vetor principal é a busca da eficiência. A NGP trouxe a aplicação de gestão por resultados e monitoramento por desempenho, com foco na transparência pública, responsabilização dos gestores e por conseguinte, na melhoria na prestação de serviços ofertados pelo Governo.

O modelo relacional de Governança Pública muda a perspectiva de focar somente nos resultados dos serviços oferecidos a sociedade, mas de atentar, principalmente, para os meios empregados para atingir tais resultados.

A governança pública é um sistema que envolve não só ferramentas, mas também práticas e processos que possibilitem a participação das pessoas nos trabalhos do governo, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005).

Entretanto, a Governança não se limita a criar mais controles e a permanência de um processo burocrático como modelo, mas de implementar ferramentas capazes de remover controles desnecessários, de evitar empecilhos à entrega de resultados, por meio da aplicação da prática de liderança, de estratégia e de controle, com a finalidade de permitir a alta administração a avaliação da situação e da demanda de seus usuários, bem como monitorar o funcionamento e assegurar a entrega de resultados qualitativos.

No que tange a relação entre a governança e a gestão pública, embora as funções destas, em algum momento, sejam similares e, eventualmente, até se sobreponham, elas são diferentes. A primeira tem a função de estabelecer diretrizes ao direcionamento dos mandatários de uma instituição na tomada de decisões, bem como se preocupar com a estratégia da instituição. A segunda possui foco na qualidade da execução dos planos, de forma eficaz e eficiente, para controlar seus resultados por meio de indicadores e gestão dos riscos.

Com esse modelo de gestão por resultado adotado pela administração pública, frequentemente, passou-se a debater o assunto de desempenho no setor público. No Brasil, a Carta Constitucional de 1988, expressou a necessidade do Tribunal de Contas da União (TCU) realizar auditorias com foco no desempenho das instituições.

Um dos desafios do TCU é induzir o aprimoramento constante da governança pelos órgãos do Governo, de modo a promover a maturidade da governança, aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos. Neste contexto, cresce a necessidade de avaliar, no contexto do desempenho, as instituições e sua estrutura de governança e gestão pública.

Em 2013, o TCU publicou a primeira edição do seu Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO). Atualmente, a terceira edição do RBGO, publicado em 2020, contempla os mecanismos de liderança, controle e estratégia, postos para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, a luz de seus princípios básicos, com vistas aos preceitos éticos e com os valores do setor público.

Para que o Estado seja mais eficiente é vital que os mecanismos e práticas, que compõem o modelo de governança e gestão, estejam em acordo com as demandas da sociedade. Para tanto é necessário fortalecer os mecanismos por meio da adoção das melhores práticas de governança e gestão.

Não obstante, o RBGO reúne as referências das melhores práticas de governança e gestão. Tal acervo foi desenvolvido com fundamento em referências, internacionalmente, aceitas na literatura e em julgados anteriores pelo TCU, sendo após a validação prática delas (trabalhos de auditorias), positivadas na legislação federal brasileira.

Destarte, o TCU lançou mão do método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles), do IIA, com o propósito de aferir o grau de maturidade dos órgãos do setor público e verificar o quão estão alinhados às melhores práticas de governança e gestão pública.

Desta forma, essa ferramenta consiste em um questionário, pautado em mecanismos (temas), com periodicidade bienal. O trabalho de autoavaliação dos órgãos públicos visa à obtenção de um perfil integrado de governança e gestão pública.

As questões do questionário do TCU foram agrupadas em dimensões, com o propósito de estabelecer ações indutoras de melhoria. Estas dimensões foram: “Liderança”, “Estratégia”, “Controle”, “Gestão de Tecnologia e da Segurança da Informação”, “Gestão de Pessoas”, “Gestão de Contratações” e “Gestão Orçamentária” (BRASIL, 2020b, p. 52).

Neste contexto, é importante salientar que cada unidade que compõem o aparelhamento do Estado possui sua identidade jurídica e características próprias, portanto a natureza de negócio, seus valores e missão institucional são peculiares, dependendo do contexto na qual

estão inseridas. Deste modo, o questionário pode ser aproveitado como um referencial de melhores práticas, cabendo cada unidade adaptar suas características próprias para responder essas premissas.

Ademais, integrando a Administração Pública direta, a Marinha do Brasil (MB), é uma instituição singular, que contribui diretamente na consecução das quatro tarefas básicas do Poder Naval: “negar o uso do mar ao inimigo, controlar áreas marítimas, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão estratégica” (BRASIL, 2014, p. 6).

Sobretudo, a necessidade de ter as Forças Armadas tão somente bem aparelhadas em busca de suas missões, não é o suficiente para atender as expectativas da sociedade contemporânea. Atualmente, a MB é uma prestadora de serviço, “defesa”, para a toda a sociedade e, assim sendo, deve desempenhar este papel da melhor forma possível, mesmo que em tempo de paz.

Não obstante, o Estado brasileiro, dota o seu poder naval de recursos o que implica em dispêndios financeiros, tais despesas remontam à premência de uma boa governança pública. O TCU, no RBGO, considera que a otimização da mesma gera benefícios diversos, a curto e longo prazo, que contemplam, por exemplo, o retorno social e incremento da economia (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, se formulou a seguinte questão de pesquisa: qual o grau de alinhamento das Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) às melhores práticas de Governança e Gestão Pública?

A pesquisa, construída através da coleta de dados, por meio de um questionário, modelo constante dos Indicadores de Governança e Gestão (iGG), criado pelo TCU, foi adaptado para a realização de uma análise com 26 OM da MB que possuem, em sua estrutura organizacional, uma Assessoria de Controle Interno (ACI), além de OM que possem função estratégicas, bem como as que são especializadas em assunto afetos a Gestão Pública.

As ACI desempenham atividades atinentes ao controle interno, sendo assim, são habilitadas e possuem capacidade técnica para contribuir com a temática do presente estudo.

O estudo fruto desta pesquisa se mostra relevante uma vez que fomenta o incremento nas práticas de governança pelas OM, aferindo a maturidade das OM em relação a governança e gestão pública. Além disso, sua implementação se mostra uma excelente estratégia de controle, uma vez que estimula o alinhamento das instituições as melhores práticas de governança e gestão de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos.

Sobretudo, apresenta um custo-benefício razoável, face a possibilidade de expandir sua aplicação para todas as OM da MB, distribuídas por todo território brasileiro, por meio tecnológico.

OBJETIVO GERAL

- Analisar qual o grau de alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às melhores práticas de Governança e Gestão Pública, de acordo com as orientações contidas no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Construir um perfil integrado, por meio de um indicador único do alinhamento da MB às melhores práticas de Governança e Gestão Pública;
- Segmentar as OM avaliadas em agrupamentos (*clusters*), de tal forma que em um mesmo agrupamento sejam classificadas as OM semelhantes, no que tange ao alinhamento as melhores práticas, visando a identificação dos pontos fracos e fortes nas estruturas de governança e gestão pública das organizações; e
- Investigar as oportunidades de melhorias administrativas relacionadas à promoção de boas práticas e princípios de governança pública, por meio da definição dos temas mais importantes que contribuíram com o resultado do indicador único.

Para alcançar os objetivos propostos, esta dissertação está estruturada da seguinte forma: além da seção introdutória, há quatro capítulos: o referencial teórico, a metodologia aplicada, os resultados da pesquisa e as considerações finais. O primeiro capítulo abarca a evolução da Gestão Pública no Estado, Governança aplicada ao Setor Público, seus princípios norteadores, códigos de referência sobre o assunto, entre eles o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU). O segundo capítulo, trata da metodologia aplicada nesta pesquisa, apresentando os dados e informando como foram coletados e analisados. No terceiro capítulo, estão inseridos os resultados da pesquisa e uma discussão sobre eles. Por fim, o último

capítulo é composto pelas considerações finais, contendo, inclusive, sugestões para futuras pesquisas. Os autores citados no trabalho foram incluídos nas Referências. Nos apêndices encontram-se os questionários aplicados durante a pesquisa; os quadros demonstrativos do percentual obtido nos resultados dos questionários, em cada um dos mecanismos; bem como o detalhamento referente à análise sobre o perfil dos respondentes.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção aborda o processo de evolução do Estado e do início da Governança Pública. Preliminarmente, serão apresentados conceitos sobre os princípios e diretrizes; mecanismos de governança e de gestão pública e suas respectivas práticas associadas. Em seguida, serão apresentados os principais aspectos do Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), do Tribunal de Contas da União (TCU). Por fim, será apresentada a abordagem teórica que fundamentou o presente trabalho.

1.1 Gestão Pública e sua evolução histórica até a Governança

As mudanças no mundo, principalmente, nas últimas décadas, impactadas pela evolução tecnológica, majorados pela condição econômica-financeira instável, crises resultantes de danos ao meio ambiente, impactos da pandemia da Covid-19 e do conflito armado entre Ucrânia e Rússia refletiram na gestão pública de muitos países, demandando mudanças na forma de atuar do Estado.

Todos esses acontecimentos exigiram uma reflexão maior quanto aos padrões éticos e de integridade na prestação de serviços para a sociedade. Diante disso, nasce a necessidade de melhoria da gestão, transparência, *accountability*, participação da sociedade, integridade e da eficiência da gestão público, positivando a Governança como um instrumento para alcançar melhores resultados.

Entretanto, para que o assunto Governança possa ser conduzido, é mister discorrer, primeiramente, como ocorreu a evolução da gestão pública no Brasil e do ponto em que a Governança passou a ser tratada pelo Estado-nação no Brasil.

Inicialmente, a gestão pública foi alicerçada por três modelos básicos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. O ciclo iniciado pela administração patrimonialista, seguido pela burocrática e terminando com a administração gerencial, não representa que exista, atualmente, um modelo único de administração, mas sim uma confluência de elementos característicos de cada modelo. (SANTOS, 2017).

Para Bizerra (2011) o Estado e a Administração Pública brasileira passaram por diversas reformas, tendo evoluído no decorrer do tempo. O início foi através da batalha ao patrimonialismo, seguindo-se da flexibilização das regras rígidas dos procedimentos estatais

até o momento em que o objetivo prioritário, a luz dos normativos internacionais, da época, consistia em um modelo gerencial oriundo aos fundamentos da n*ew public management* (NPM) ou nova Gestão Pública.

Muito embora, na teoria, esse modelo fosse uma proposta promissora, em prática, não prosperou como esperado. Por sua vez, o modelo burocrático, denominado pela crença na razão **(***dominação racional-legal*), tem que as leis são desenvolvidas a partir de um legislativo condizente à realidade social. Os responsáveis pela elaboração das leis e normas passam por critérios de escolha mais fundamentados como, por exemplo, eleições.

Entretanto, o método burocrático prevê desvantagens tais como excesso de formalismo. Viveiros (2018, p. 22) destaca que a Administração Burocrática era lenta e ineficiente em virtude da sua falta de flexibilidade, seu elevado custo e a falta de nexo-causal com os desejos do cidadão.

Diante disso, o Estado passou a focar em si mesmo, pois o gestor público começou a relevar interesses da sociedade em prol de interesses da máquina pública (CHIAVENATO, 2012).

Com base nesse modelo, surge então a reforma burocrática que teve por objetivo principal fomentar uma administração pública de maior racionalidade e profissionalismo em suas tarefas, cujas origens remontam ao modelo Weberiano, e que introduziu na administração a rigidez nacionalista (SECCHI, 2009), primando, permanentemente, pela legalidade.

Uma das principais diferenças do modelo gerencial é a maior ênfase no princípio da eficiência. De acordo com Mello (2005), uma organização não pode ser concebida, senão na intimidade do princípio da legalidade, porquanto a busca da eficiência jamais seria justificada pela postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

Outrossim, outros modelos de gestão nascem com suas teorias pautadas no dever de obedecer a certos princípios essenciais, como: transparência, *accountability* e controle social, com amplo acesso à informação e na participação popular na gestão pública. Uma administração pública que prima pelos anseios populares, isenta de corrupção.

Para Peña (2008) a eficiência é a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo, de modo que resulte no máximo de produtos possíveis (*outputs*). Isto é, eficiência é a capacidade de executar ações, adequadamente, de minimizar a relação entre insumo e produto e, desse modo, otimizar a utilização de recursos. Esse conceito passa a ser basilar na administração pública.

A partir disso, diante do propósito de atender o imperativo do princípio da eficiência e racionalização de recursos, emerge idealismo de um modelo de gestão: a nova gestão pública.

De tal forma, concomitantemente, ao surgimento da nova gestão pública (*New Public Management* - NPM) e outros movimentos gerencialistas, surgiu um movimento conhecido como governança, que vem sendo debatido em uma abordagem multidisciplinar (DIAS; CARIO, 2014).

Essa conexão entre a reforma do setor público e a própria evolução da governança é evidenciada pela atenção contínua que é dada, nas revisões oficiais da administração pública. As estruturas e formas de governança e sua conexão com o desempenho da governança e prestação de contas, contrasta com a racionalização e recentralização dos órgãos do setor público em seu rescaldo (EDWARDS et al, 2012).

O termo “governança” é usado em diferentes contextos. Em níveis geopolíticos, por exemplo, é usado para caracterizar governança global, governança nacional, governança local e assim por diante. Diante da complexidade do assunto, será objeto de estudo na próxima subseção.

1.2 Governança Organizacional

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Pública Governança Pública (IBGP), Governança é o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados (IBGP, 2018).

Indiscutivelmente, a boa governança é a “chave” para o sucesso de qualquer país. Segundo Vieira e Barreto (2019, p. 17), a governança está vinculada a quaisquer processos de coordenação social, senda esta a principal razão de não se limitar à forma hierárquica e verticalizada, baseada no controle direto e formal, típico do governo do Estado.

O TCU conceitua governança como a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (BRASIL, 2020b).

O tema governança, explicitando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, pode ser mensurado pelo crescente destaque que a literatura vem

dedicando nos últimos anos ao assunto (MATIAS-PEREIRA, 2010). Haja vista a crescente necessidade de avaliar a eficiência e eficácia quanto a entrega de bens a sociedade.

E por que é importante ter uma medida válida e confiável da qualidade da governança? Medir o grau de alinhamento da governança proporciona impulsionar o estabelecimento de padrões voltados à melhoria, além de identificar boas práticas à alocação de recursos, bem como permitir a escolha de políticas internas voltadas a eficiência e eficácia da Organização.

Historicamente, há vários registros de tentativas de comparar e avaliar, de forma crítica, os índices de governança existentes por meio do uso de técnicas estatísticas. Dentro desta variedade de abordagens, Santos (2014, p. 27) salienta que Osborne (2010) elencou três escolas que abarcam o tema governança:

> (i) governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e *accountability* das organizações;
>
> (ii) "boa" governança – associada a elaboração de manuais e códigos de governança;
>
> (iii) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos (SANTOS, 2014, p. 27).

Na década de 1990, no Brasil, o movimento sobre a governança passou a ser amplamente discutida por meio da criação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), ocorrida em 1995, a qual serviu como um início ao desenvolvimento sobre o tema.

Não obstante, o IBCA, em 1999, passou a ser denominado como Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) devido à ampliação dos assuntos sob sua responsabilidade.

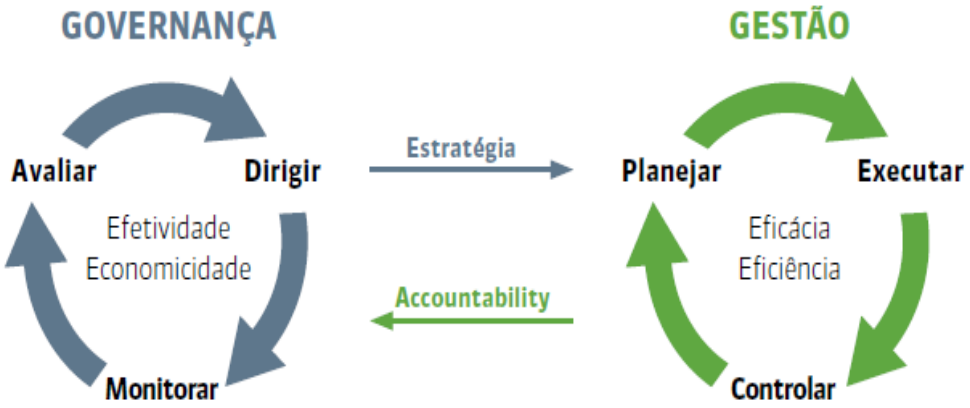
Adicionalmente, releva mencionar que, de acordo com o IBGC, a Governança Corporativa visa contribuir para o desempenho sustentável das organizações, bem como orientar os agentes responsáveis pela gestão da máquina pública de forma que possam ter maior transparência, justiça e responsabilidade social.

Desta maneira, a governança corporativa pode ser compreendida como uma ferramenta de sistema de gestão que engloba as práticas administrativas e os relacionamentos internos, podendo ser traduzida em princípios e recomendações.

Os mecanismos de controle aliados a uma boa governança são classificados em internos e externos, em outras palavras, de acordo com o ambiente (GILL, VIJAY, & JHA, 2009; HITT, IRELAND, & HOSKISSON, 2007). Sendo que os mecanismos internos são referentes a estrutura organizacional governança, enquanto os externos são atinentes aos dispositivos legais e regulatórios.

Vale ainda destacar, que governança e gestão não são iguais. A Figura 1, ilustra a relação entre a governança e a gestão pública, bem como suas principais diferenças.

Figura 1 – Relação entre governança e gestão pública



Fonte: BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2020b, p. 8

Por meio da Figura 1 é possível verificar a segregação entre esses conceitos centrais. Coube a Figura 1 demonstrar a geração de valor da Governança, a qual se pauta na efetividade e na economicidade, por meio da estratégia, diferentemente, da gestão pública que prima pela eficácia e eficiência e, através das funções administrativas, gera o *accountability* (prestação de contas).

No que tange a administração pública, pode-se afirmar que a força e o valor das instituições decorrem do seu desempenho perante a sociedade (MAGALHÃES, 2011, p.68).

Entretanto, é fundamental compreender as similaridades e as diferenças entre a governança coorporativa e aquela empregada no Setor Público. Para tanto, a próxima subseção traz maiores detalhes sobre o assunto da governança no setor público.

1.2.1 A Governança organizacional aplicada ao Setor Público

No setor público, o fomento do modelo de administração pública gerencial, trouxe o conceito de governança pública e sua aplicação passou a ser foco de atenção pelo Governo. Neste contexto, a governança vem sendo regulamentada por meio de leis e normativos do Governo Federal, tais como o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal (BRASIL, 2017a).

Diante disso, a CGU, em seu Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, enfatiza que a gestão de riscos e a integridade constituem o conjunto de ferramentas aptas e capazes de permitir aos agentes públicos o mapeamento dos processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção, e com isso apoiar a boa governança (BRASIL, 2018, p. 07).

Não obstante, a obra intitulada Governança no Setor Público *(Public sector governance in Australia*), escrita por Edwards et al (2012), de *Austrália National University*, revela que nos setores públicos e privados, os *frameworks* baseados em princípios são, caracteristicamente, vistos como mais flexíveis e menos rigorosos do que os *frameworks* baseados em regras.

Diante do exposto, ver-se que a regulamentação não aduz, somente, a necessidade de normatizar o estabelecimento da governança pelos entes que compõe a administração pública, mas, sobretudo, pautar-se em princípios e diretrizes como pilares essenciais à sustentação da boa governança, que é possível de ser materializada por meio de boas práticas (BRASIL, 2014).

Com o propósito de ampliar os aspectos da governança pública, as próximas subseções abordarão os princípios e diretrizes aplicáveis ao setor público.

1.2.2 Princípios da Governança no Setor Público

Os princípios são os pilares norteadores da governança, sendo estes: a Transparência (*disclosure*), a Equidade (*fairness*), a *Accountability* e a *Compliance*. A governança para o setor público adequa os princípios da governança corporativa à área pública (SILVA et al., 2011, p. 03).

A principal função dos princípios e diretrizes de governança é contribuir como um elemento de concatenação aos princípios constitucionais e a atuação do agente público. Sob essa ótica, princípios aplicados, tanto à governança corporativa quanto à pública, são os mesmos.

Ademais, as organizações tais como a *Australian National Audit Office* (ANAO, 2003), a Federação Internacional de Contadores - *Internacional Federation Accountants* (IFAC), bem como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) possuem códigos de governança que vem colaborando, de maneira substancial e prática, para fomentar o assunto e estabelecer conceitos sólidos sobre a governança pública.

Não obstante, o TCU por meio do seu Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO) aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados, apresenta os princípios de governança no setor público.

Os princípios constantes do Referencial, supramencionado, são os seguintes: Capacidade de resposta; Integridade; Transparência; Equidade e Participação; Prestação de contas e Responsabilização (*accountability)*; Confiabilidade e Melhoria regulatória (BRASIL, 2020).

O Quadro 1, a seguir, traz um detalhamento sobre os conceitos de cada um dos princípios constantes do citado Referencial, daquele Órgão de Controle Externo:

Quadro 1 – Princípios constantes do referencial básico da governança do TCU

(continua)

PRINCÍPIOS	DEFINIÇÃO	COMENTÁRIOS
Capacidade de Resposta	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (ONU, 2015).	Segundo a publicação da ONU - *World Public Sector Report*, a Capacidade de resposta refere-se, juntamente com a Prestação de Contas, aos princípios fundamentais da governança e, sendo assim, representam um viabilizador transversal, essencial, para o desenvolvimento de um país (UNITED NATIONS, 2015, p. 4).
Integridade Pública	Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018).	Busca pela prevenção à corrupção, bem como o fortalecimento dos padrões morais que regem uma determinada organização.
Transparência	Associada à divulgação de informações que permitam averiguações das ações dos gestores, bem como responsabilização por seus atos.	Consiste em disponibilizar, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

Quadro 1 – Princípios constantes do referencial básico da governança do TCU

(conclusão)

PRINCÍPIOS	DEFINIÇÃO	COMENTÁRIOS
Equidade e Participação	Trata-se de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).	A participação efetiva está relacionada a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como na formulação de políticas públicas (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).
Prestação de contas e responsabilização (*accountability)*	Representa a vinculação necessária na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis.	Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa.
Confiabilidade	Representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político.	Para que as organizações reflitam a confiabilidade devem ser competentes, ou seja, fornecer serviços públicos acessíveis e/ ou eficientes para que atendam às necessidades e expectativas dos seus usuários. Além disso, as organizações devem atuar com base em valores, promovendo a integridade e o compromisso com o interesse público.
Melhoria Regulatória	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente.	Deve ser baseado em evidências.

Fonte: A autora, 2022 a partir de TCU, BRASIL, 2020a, p. 44.

Diante do exposto, o Quadro 1 apresenta um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, os quais, juntamente as diretrizes para a boa

governança, proporcionam um direcionamento à atuação das organizações públicas. A subseção a seguir apresenta as principais Diretrizes para uma boa Governança no Setor Público.

1.2.3 Diretrizes da Governança no Setor Público

Ao tratar da boa governança é preeminente mencionar as diretrizes que são essenciais para alcançá-la. O Decreto nº 9.203/2017, elenca essas diretrizes, tomando como base as recomendações atuais de organizações internacionais especialistas no tema, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BRASIL, 2017a). O quadro 2 sintetiza as principais diretrizes para uma boa governança:

Quadro 2 - Principais diretrizes à boa governança pública

DIRETRIZES PARA A BOA GOVERNANÇA
1 - Definição formal e comunicação clara dos papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança.
2 - Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos.
3 - Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento.
4 - Aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções.
5 - Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação.
6 - Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos.
7 - Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público.
8 - Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas.
9 - Implementar boas práticas de transparência.
10 - Prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes.

Fonte: A autora, 2022 a partir de TCU, BRASIL, 2020a, p. 48 e 49.

Finalmente, releva mencionar que a aplicação dos princípios e diretrizes da governança podem possuir arranjos de maneira coordenada, possibilitando que um ou mais sejam aplicados concomitantemente.

Haja vista que o objetivo deste estudo é verificar o grau de alinhamento das OM da MB às melhores práticas de governança e gestão pública, apoiados nos normativos do TCU, as próximas subseções abordarão o Referencial Básico de Governança (RBGO) e os critérios de utilização do iGG, ambos do Tribunal de Contas da União, bem como o *enforcement* regulatório que justificam as razões da necessidade de utilização desses instrumentos normativos pela Administração Pública.

1.3 Instrumentos de regulação do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU sintetizou os mecanismos de governança e gestão e suas práticas associadas por meio do documento intitulado Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO). Em que pese o fato do concílio das melhores práticas inventariadas no referido normativo, a obra não esgota suas possibilidades e opções, porém limita-se a reunir àquelas mais comuns entre os entes federados.

O agrupamento dessas práticas foi condensado a partir de trabalhos de fiscalização em governança pelo TCU, produto da literatura internacional e nacional, bem como de normativos federais no tema (BRASIL, 2020, p 52).

Por sua vez, outro normativo relevante foi Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão (iGG) em Trabalhos de Controle Externo, que tem a finalidade de auxiliar o seu usuário a identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria, em sua área de jurisdição, influência ou estudo.

Nesse sentido, o RBGO e o iGG são instrumentos que consolidam o entendimento sobre governança pública às organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.

Face ao exposto, a subseção a seguir revela detalhes sobre os documentos supramencionados e, também, esclarece sobre o *enforcement* regulatório que confere a necessidade da adoção desses normativos para a população alvo desta pesquisa, a Marinha do Brasil.

1.3.1 O referencial básico de governança organizacional e o *enforcement* regulatório

Com o propósito de assegurar o aperfeiçoamento da governança no setor público, o RBGO, que confere obrigatoriedade aos municípios, os estados e a União, possui por incumbência principal a tarefa de reunir e organizar o conjunto de boas práticas de governança pública que, se bem observadas, proporcionam o incremento do desempenho de órgãos e entidades públicas.

Atualmente, na maioria dos países, há dedicação e empenho significativos em prol de reexaminar as estruturas organizacionais dos entes públicos, com vistas a ampliar e aperfeiçoar a capacidade de entrega dos resultados à sociedade em termos de serviços e políticas públicas.

Diante disso, o RBGO sintetiza formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor (BRASIL, 2020b, p. 15).

Por oportuno, releva destacar a diferença entre governança e gestão pública. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora (BRASIL, 2020b, p. 16). Por essa razão o RBGO consolidou por meio de mecanismos, tanto as práticas de governança como as de gestão pública organizacional.

Nesse escopo, faz-se mister enfatizar a razão pela qual é utilizado o RBGO como balizador da presente pesquisa. Uma vez que o RBGO atua tanto no reforço do incentivo na adoção de melhores práticas para contribuir ao aperfeiçoar do desempenho das organizações públicas, há também o *enforcement* regulatório que induz o acatamento, pelas unidades que compõe o Estado, do presente normativo.

Isso ocorre porque o *enforcement* legal ou regulatório visa garantir a observância da legislação de uma área específica por seus entes jurisdicionados. Diante disso, a MB como parte integrante da administração pública, está sujeita a ao controle e da fiscalização pelo TCU.

À vista disso, com o propósito de assegurar a conformidade ao padrão de conduta desejado, o *enforcement* regulatório, no caso prático deste estudo, visa garantir que os entes jurisdicionados ao TCU adotem mecanismos para implementação de uma boa governança.

Edwards et al (2012) enfatiza que a governança, em essência, consiste na regulação de processos sociais. No setor público, a regulação representada pelos dispositivos legais e normativos tem por premissa mitigar os conflitos da agência, porventura, existentes entre o gestor e o cidadão.

Segundo Viveiros (2018) é nesse contexto que o TCU, órgão de Controle Externo, busca fiscalizar, controlar e regular, por exemplo a MB, e, por conseguinte, desenvolver e fortalecer a governança lançando mão do *enforcement.* Tem-se que os entes federados que deixarem de atender as orientações emanadas pelo TCU estão sujeitos a responsabilização e punições previstas em leis específicas.

Ante ao exposto, cumpre revelar que a necessidade de conformidade às referências normativas do TCU é alicerçada pela submissão dos órgãos da administração pública à atuação fiscalizatória, bem como punitiva àqueles que descumprem tais regimentos. A subseção a seguir discorre sobre o iGG, outro normativo do TCU utilizado nesta pesquisa.

1.3.2 Índice de Governança e Gestão Pública (iGG)

O modelo de governança e gestão foi elaborado, inicialmente, com fundamento em referências, internacionalmente, aceitas na literatura e em julgados do TCU. Com o desenvolvimento do trabalho de indução dessas boas práticas na administração pública federal, várias delas foram positivadas na legislação brasileira, permitindo a ampliação do rol de critérios utilizados (BRASIL, 2020a).

Diante disso, a IN nº 84/2020 do TCU confirmou e necessidade de acompanhamento contínuo da gestão e estabeleceu regras para a elaboração do relatório de gestão na forma de relato integrado, pelo qual as Unidades de Prestação de Contas (UPCs) devem informar como a governança está contribuindo para a geração de valor público.

Nesse cenário, ampliou-se a importância dos indicadores de governança e de gestão para acompanhar a execução da estratégia, bem como para monitorar, continuamente, a gestão das suas unidades jurisdicionadas. Uma demonstração do *enforcement* regulatório presente no contexto.

Com o propósito de induzir o aprimoramento da governança do Centro de Governo, promovendo a maturidade da governança pública e a integração das políticas públicas federais, o TCU elaborou um manual contendo as Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão (iGG) em Trabalhos de Controle Externo (BRASIL, 2020).

Esse manual, tem por finalidade precípua orientar os auditores externos na interpretação e no uso dos indicadores do iGG. Sendo assim, é fundamental salientar, que conforme

mencionado no RBGO (BRASIL, 2020b, p. 52), o modelo não esgota todo o conjunto possível de práticas de governança e de gestão pública, contemplando apenas as que já possuem consenso e ampla fundamentação na literatura.

Destaca-se, por sua vez, que quanto à diferença na implementação das práticas pelas organizações inseridas no universo de UPCs, o RBGO fez a seguinte observação:

> [...] é necessário enfatizar que, enquanto algumas organizações menores eventualmente tenham dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, organizações maiores e mais maduras irão além das práticas sugeridas neste Referencial, desenvolvendo outras práticas, conforme suas características institucionais, exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos e riscos enfrentados. (BRASIL, 2020b, p. 52).

Por essa razão recomenda-se que cada organização observe a natureza e suas regras de negócio; o contexto no qual se encontra inserida; seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles inerentes (BRASIL,1967, p. 22).

O propósito dessa recomendação é assegurar que os órgãos implementem um modelo de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles, cujos custos superam os possíveis benefícios

Em que pese o fato de o TCU propor a utilização do iGG por órgão, há razões fortes para difundir que sua prática seja procedida por unidade organizacional que compõe uma determinada instituição. Isso porque, as unidades componentes de um determinado órgão, possuem autonomia administrativa, sendo assim, integram um sistema complexo que não obedecem a uma linearidade.

Diante disso, no presente trabalho, buscou-se a obtenção do perfil integrado de governança e gestão pública, utilizando o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles), pelo qual procura-se levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão (BRASIL, 2020a, p. 13), por OM da MB.

Ademais, a estrutura do questionário do iGG, fundamentada nas práticas do modelo de autoavaliação, foram descritas com elevado nível de abstração e desdobradas em itens de verificação (ou controles) mais objetivos, avaliáveis e auditáveis (BRASIL, 2020a, p. 12), adaptados a MB.

As questões contidas no iGG do TCU, são agrupadas por temas, conforme detalhamento a seguir:

- Governança pública – Liderança;
- Governança pública – Estratégia;

- Governança pública – Controle;
- Gestão de pessoas;
- Gestão de tecnologia e da segurança da informação;
- Gestão de contratações; e
- Gestão orçamentária.

Entretanto, vale ressaltar que a diversidade dos critérios atende às orientações da INTOSAI (2013, p. 7), bem como que os temas contêm questões relacionadas às práticas de governança e gestão públicas.

Posto isso, compete revelar que no caso específico dos questionários aplicados na MB, objeto de estudo desta pesquisa, além das adaptações realizadas, não foram inclusos os questionários atinentes a Gestão de tecnologia e da segurança da informação, uma vez que essas atividades são concentradas em apenas uma unidade na MB, sendo assim não permitiram prover mensurações específicas, tampouco comparar informações.

O iGG oferece inúmeras vantagens, dentre elas cabe destacar o aproveitamento das melhores práticas positivadas na legislação. Além disso, contribui com a possibilidade de contemplar um elevado número de respondentes, com alta dispersão geográfica, com custo relativamente baixo para aplicação da pesquisa, em função da técnica de coleta de dados empregada.

Desta forma, isso tornaria o processo muito mais dispendioso, caso houvesse a necessidade de deslocamento de pessoal capacitado (auditores) para realização de trabalhos presenciais com o propósito de aferir o nível de maturidade da governança e gestão das OM.

Diante disso, a utilização do iGG, por meio do método CSA, permite realizar análises estatísticas que facilitem a interpretação dos dados e que possibilitem a comparabilidade entre os grupos de respondentes (BRASIL, 2020a, p. 12). Além de proporcionar o registro da evolução histórica e o intercâmbio de conhecimento quanto as melhores práticas implementadas *(benchmarking).*

Nessa conjuntura, Fortini e Sherman (2017, p.08) destacam que se a Administração não se autoavalia, não gerencia seus riscos internos e externos, não é transparente, enfim, não se propõe a mitigar pontos frágeis e promover os aspectos positivos de sua gestão. Para Magalhães (2011, p. 67) a incorporação da avaliação e o monitoramento à gestão e à tomada de decisão, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho, fortalece a transparência e o *accountability* no Setor Público.

Ainda nessa análise, Magalhães (2011, p. 68) enfatiza que mesmo diante dos resultados alcançados por uma entidade em sua autoavaliação no iGG, a assimetria existente nesses dados acaba por dificultar a avaliação dos resultados e a mensuração dos esforços necessários para atingi-los.

Em consideração a isso, sem olvidar quanto ao método e a forma do TCU para levantar as informações sobre a governança e a gestão organizacional, tem-se que em função de compor um sistema complexo, a eficácia dos resultados seria mais bem explicada ao mensurar o comportamento isolado, por Unidade Gestora Responsável (UGR), e, portanto, detentora de autonomia administrativa.

Isto posto, a subseção a seguir apresenta a Aplicação da Teoria dos Sistemas Complexos como o arcabouço teórico e objetiva fundamentar, a razão pela qual, esse trabalho ter sido realizado de maneira estratificada, por OM, sendo todas pertencentes à MB.

1.4 Aplicação da teoria dos sistemas complexos

Em que pese o fato de a MB ser uma das instituições que participam da autoavaliação, por meio do iGG, do TCU, com o propósito de verificar a maturidade de sua aderência às boas práticas de Governança e Gestão Pública, tem-se que seu gerenciamento administrativo, como uma Força Armada é particionado por cerca de 400 OM, distribuídas por todo território nacional.

Dessarte, o resultado dimensionado sobre o nível de maturidade da Governança da instituição, não revela detalhes fundamentais para identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria, em sua área de jurisdição, influência ou estudo.

Mais que isso, há individualidades administrativas e gerenciais, características e propósitos estratégicos que devem ser considerados, isoladamente, para avaliação, de modo a assegurar que as informações coletadas expressem precisão e fidedignidade.

Além disso, o resultado da implementação de qualquer política interna reflete um produto que emerge de muitas decisões individuais e da maneira pela qual essas decisões interagem entre si e com a política existente.

Diante desse contexto, realizar essa medição apenas pela Alta Administração Naval confere um resultado sólido e aproveitável, porém incompleto, pois não revela as necessidades por segmentos pertencentes a esse sistema dotado de complexidade.

Nesse cenário, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: qual o grau de alinhamento das Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) às melhores práticas de Governança e Gestão Pública? Pois dessa maneira, segregando os resultados, torna-se possível identificar as principais franquezas, forças, ameaças e as oportunidades das OM.

Nessa esteira, a utilização da Teoria dos Sistemas Complexos revela-se adequada para sustentar e tornar claro os pontos fortes e fracos de cada partição dentro da MB. Para Furtado, Sakowski e Tóvolli (2015) os sistemas complexos coligem em sistemas dinâmicos, não lineares, que contêm grande número de interação entre as partes envolvidas.

Ainda mais, tais sistemas são acometidos por mudanças de modo evoluírem e adaptarem-se, gerando comportamentos emergentes e não determinísticos. Segundo Furtado, Sakowski e Tóvolli (2015) os sistemas complexos podem ser definidos de forma ampla, além de reunir conceitos de diferentes campos da ciência, como física, biologia, computação e ciências sociais.

Sendo assim, o ponto em questão, estudado nesta pesquisa, se debruça no fato de que a avaliação do grau de alinhamento às melhores práticas de Governança e Gestão não revela uma reação homogênea pelas partes envolvidas, posto que os indivíduos afetados por essas mudanças podem reagir de diferentes maneiras.

De maneira mais clara, é cediço que o iGG é mensurado a partir de um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como convenientes à contenção de riscos eminentes e inerentes, comuns em organizações públicas. Assim sendo, é possível que uma organização com iGG inferior, porém pouco exposta a riscos, esteja melhor que outra organização com iGG superior, porém intensamente exposta a riscos.

Não obstante, cumpre relevar que há vários anos o TCU vem evitando estimular as organizações a adotarem metas simplistas de aumento do iGG, sob a égide de que as organizações avaliem os seus riscos reais e, assim, implementem somente os controles necessários, o que coaduna com a Teoria dos Sistemas Complexos.

Neste aspecto, torna-se fundamental a medição particionada, com o intuito de obter melhor compreensão de como o sistema funciona, ao mesmo tempo, incorporando as características complexas do sistema (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015, p. 35).

Posto isso, a teoria remete ao entendimento que os segmentos particionados, em uma Organização, são heterogêneos, uma vez que possuem particularidades envolvendo sua

estrutura, bem como são detentoras de atributos de interdependência entre elas, podendo com isso, reagir de forma diferente aos diversos acontecimentos, mesmo quando inserida em um mesmo conjunto.

Diante disso, promover um diagnóstico sobre qual o grau de alinhamento das OM à governança torna-se, ainda, mais eficaz quando possível a utilização de uma modelagem aplicada dentro dos diversos níveis, com o objetivo de permitir soluções de melhorias contínuas, além de viabilizar o prognóstico baseado, não somente, na probabilidade de sua ocorrência, mas na interação dos agentes envolvidos (riscos).

Isso posto, a Teoria dos Sistemas Complexos justifica a necessidade do emprego dos questionários avaliativos, por OM, construídos com base no iGG do TCU, haja visto que cada uma das organizações possui autonomia de gestão, estrutura organizacional regimentada, personalidade jurídica própria e discricionariedade à tomada de decisões.

Visto isso, a próxima subseção discorre sobre a estrutura do questionário, a começar pelos mecanismos de Governança, seguindo-se pelos componentes da Gestão Pública Organizacional.

1.5 Questionário de avaliação do TCU: estrutura e aplicação

Os mecanismos de governança e suas respectivas práticas representam o eixo central de funcionamento que rege a governança. Estes mecanismos são compostos por um conjunto de práticas de governança que tem por finalidade contribuir para que os objetivos da organização sejam alcançados.

O objetivo principal dos questionários como meio de levantamento das informações à análise do estado de maturidade da governança e da capacidade de gestão dos entes públicos e sua estrutura estão fundamentadas no modelo de autoavaliação de governança e gestão.

O referido modelo é construído com base em perguntas que refletem a melhores práticas de governança e gestão. Segundo o RBGO, essas práticas não contêm todo o conjunto possível de práticas de governança organizacional, mas somente aquelas consideradas, atualmente, aplicáveis a quaisquer organizações públicas (BRASIL, 2020b, p. 52).

Ademais, o TCU (BRASIL, 2020b, p. 52) considera que a governança no Setor Público pode ser avaliada ao verificar o grau de aderência aos mecanismos de liderança, estratégia e

controle dispostos para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Não obstante, o RBGO enfatiza que, enquanto algumas organizações menores, eventualmente, possam apresentar dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, organizações maiores e mais maduras irão além das práticas sugeridas no referencial do TCU (BRASIL, 2020b, p. 53).

Assim, é possível que as organizações desenvolvendo outras práticas, conforme suas características institucionais, exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos assim como os riscos enfrentados, possam adotar, parcialmente, os mecanismos e práticas fruto dessa análise (BRASIL, 2020b, p. 53).

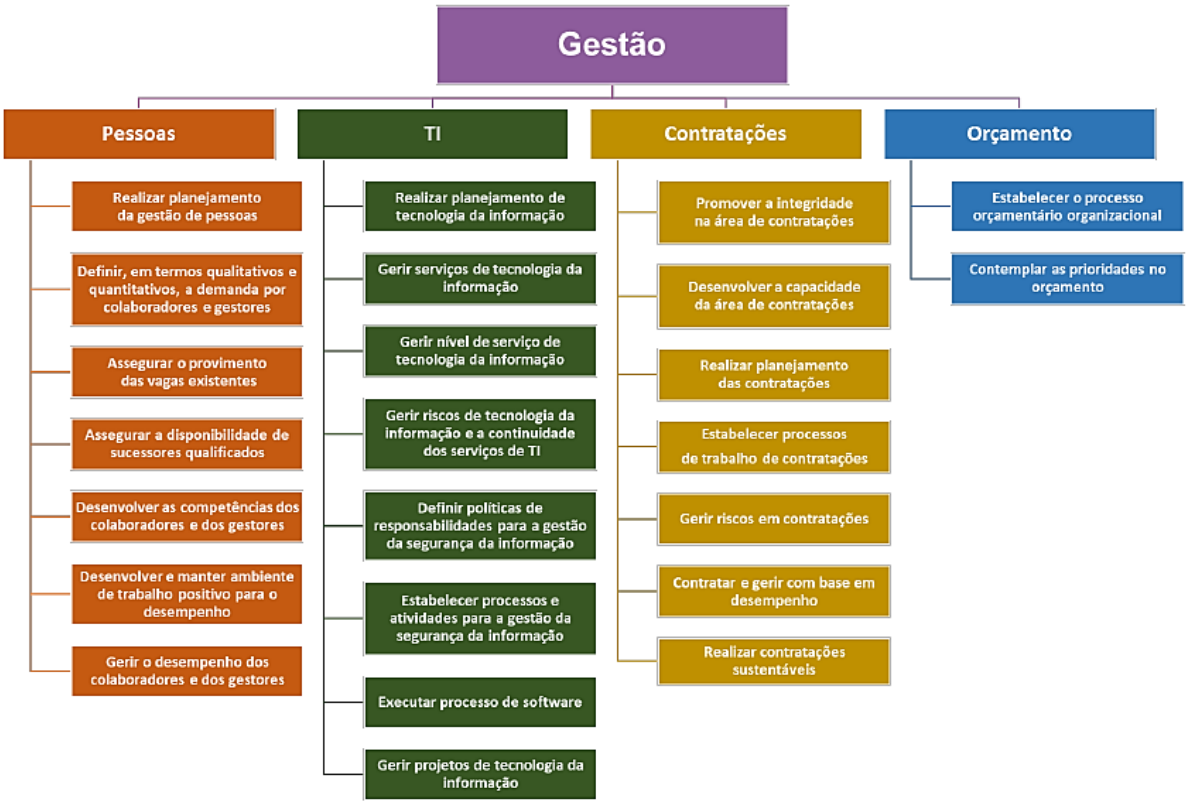
A Figura 2 ilustra os três mecanismos da governança, os quais guardam interdependência e complementaridade, bem como asseguram que as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas (BRASIL, 2020a, p. 52).

Figura 2 - Práticas relacionadas aos mecanismos de Governança

Fonte: TCU, BRASIL, 2020a, p. 52.

Além das práticas de governança, o questionário do TCU possui as questões avaliativas no tocante a gestão. A Figura 3 apresenta as práticas relacionadas ao mecanismo da gestão pública, todas elencadas no RBGO, utilizadas no modelo de autoavaliação do TCU.

Figura 3 - Práticas relacionadas aos mecanismos de Gestão Pública



Fonte: TCU, BRASIL, 2020a, p. 53.

Diante do exposto, a seguir são detalhados os mecanismos de governança e suas respectivas práticas, constantes do RBGO. Todas as práticas de governança e gestão são objetos de estudo no RBGO. A estrutura do questionário é esquematizada em quatro níveis: Mecanismos de governança; Componentes; Práticas e Itens de Controle.

Sendo assim, a próxima subseção traz mais informações sobre os mecanismos e suas práticas associadas.

1.5.1 Mecanismos de Governança e suas práticas associadas

A Governança adota basicamente três importantes mecanismos: a Liderança, a Estratégia e o Controle. Estes mecanismos são constituídos por um grupo de práticas associadas, com o propósito de promover melhoria para alcance dos objetivos de uma organização. O quadro a seguir ilustra os mecanismos e suas práticas correspondentes.

Quadro 3 - Práticas associadas aos componentes de Governança

LIDERANÇA	ESTRATÉGIA	CONTROLE
Promover a capacidade da liderança	Estabelecer o modelo de governança - -	Gerir riscos
Promover a integridade	Promover a transparência	Assegurar a efetividade da auditoria interna
Promover a gestão estratégica	Garantir a *accountability*	Promover a transparência
Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	Avaliar a satisfação das partes interessadas	Garantir a *accountability*
Monitorar o desempenho das funções de gestão	Estabelecer a estratégia	Avaliar a satisfação das partes interessadas
Estabelecer o modelo de governança	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	
Assegurar a efetividade da auditoria interna	Monitorar o desempenho das funções de gestão	

Fonte: Referencial Básico de Governança Organizacional – TCU, BRASIL, 2020a, p. 238.

O primeiro componente, a liderança é elemento crucial para promover a boa governança pública (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 02). Trata-se de um sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização (BRASIL, 2020a, p. 54).

Não obstante, a liderança também é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores, individualmente, priorizem o interesse público sobre o interesse privado (BRASIL, 2020a, p. 54).

Para o Instituto Interno de Auditores (IIA), no Modelo das Três Linhas, a governança de uma organização requer estruturas e processos apropriados que permitam: prestação de contas por parte de um corpo administrativo aos *stakeholders* quanto à supervisão organizacional através da integridade, liderança e transparência (IIA, 2020, p. 02).

A primeira prática refere-se a Promover a Capacidade de Liderança. Sobre isso, um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao analisar casos de sucesso na reforma de serviços públicos, a partir de uma perspectiva centrada no cidadão, afirma que há necessidade de "liderança e alinhamento com uma visão estratégica comum que coloque as necessidades e expectativas do cidadão como referência da ação governamental."

A existência de liderança entre os gestores públicos da administração pública é fator essencial para evolução do setor público. Nesse sentido, a liderança constituída de um líder competente e capacitado é usada como estratégia de reforma do Estado e, por conseguinte, busca pela maturidade dos níveis de governança (Gunter, Hall & Bragg, 2013).

Destaca-se que para cumprir seus papéis e responsabilidades, os membros da liderança devem possuir, coletivamente, as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adequadas e voltadas aos objetivos (BRASIL, 2020a, p 55).

Nesta esteira, releva destacar que o desenvolvimento de tais competências é alcançado não somente por meio de critérios de seleção ou escolha, mas também com oportunidades de aprimoramento durante o exercício dos mandatos e avaliações regulares de desempenho quanto à contribuição desses indivíduos para o alcance das metas organizacionais (IFAC, 2014).

Sobre o aspecto de promover a integridade, outra prática reconhecida no componente da governança, tem-se que o conceito de integridade expressa a condição das agências públicas ou corporativas que atuam em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão (VIEIRA; BARRETO, 2019, p.157).

A integridade é um dos princípios de governança que apoiam o objetivo principal das organizações públicas de servir ao interesse público, pois os cidadãos, como principais *stakeholders*, esperam que os agentes públicos ajam de acordo com os padrões éticos, valores e expectativas da sociedade, e que os recursos providos por ela sejam gastos adequadamente (IAA, 2019).

O programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2018, p. 45). Adicionalmente, Vieira e Barreto (2019, p. 158) salientam que os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*).

Vale frisar que instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo ou desconhecido em síntese, mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada e estruturada.

Nesse sentido, seus instrumentos sistêmicos incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional (BRASIL, 2018, p. 76).

Importante ressaltar que a adoção de uma gestão de integridade, através de um programa específico, não é só uma maneira de contribuir à atenção e os cuidados inerentes ao tema, mas às medidas propostas para promovê-lo e concorrer para seu sucesso.

No que tange à avaliação do desempenho, outro aspecto relevante na promoção da liderança, foi a declaração da Federação Internacional de Contadores (2014), enfatizando que os membros individuais do corpo diretivo devem ser responsabilizados por sua contribuição

por meio de avaliações regulares de desempenho, que devem incluir uma avaliação de quaisquer necessidades de treinamento ou desenvolvimento (IFAC, 2014, p. 25).

Os mecanismos de estratégia e suas respectivas práticas validam o entendimento de que os líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar os resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão.

Desta maneira, é fundamental verificar se a estrutura da gestão de riscos está definida, bem como se as atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas. Isto porque, em uma organização é importante verificar se o processo de gestão de riscos está implantado e aqueles considerados críticos, são geridos.

Essa estrutura definirá atribuições e reponsabilidades de cada agente nos diferentes níveis e práticas da governança, no que diz respeito aos riscos, indicando, por exemplo, quem identificará e avaliará os riscos, quem tomará as decisões sobre o tratamento dos riscos, quem monitorará os riscos, e quem fiscalizará o processo como um todo (IBCG, 2017. p. 22).

Em acréscimo, o IIA (2020) manifestou-se concluindo que cabe a administração estabelecer estruturas e processos para governança, incluindo comitês auxiliares, conforme necessário; delegar responsabilidades e oferecer recursos à gestão para atingir seus objetivos (IIA, 2020, p. 05).

Com uma compreensão do contexto de negócios, a organização pode obter *insights* sobre fatores internos e externos e seus efeitos sobre o risco. Uma organização define seu apetite ao risco em conjunto com a definição de estratégias. Os objetivos de negócio permitem colocar a estratégia em prática e moldar as operações e prioridades do cotidiano da entidade (COSO, 2017, p. 21).

Outras práticas associadas a Estratégia dizem respeito ao estabelecimento e a promoção da estratégia em uma organização, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido (BRASIL, 2017b).

Não bastasse a preocupação de estabelecer a estratégia em uma organização, realizar o monitoramento dos resultados organizacionais e do desempenho das funções de gestão, é uma das boas práticas com vistas a permitir o alcance dos resultados de uma entidade.

O Guia Técnico de Gestão Estratégica, do Ministério da Economia, salienta que o monitoramento é um processo contínuo de observação do que está sendo feito e alcançado e

comparação dessas observações, com os planos e metas estratégicas; como os recursos são alocados nas atividades; quais resultados isso gera (infraestrutura, serviços), em que medida os resultados desejados e impactos são alcançados (BRASIL, 2021, p. 45).

Em adendo, a Instrução Normativa nº 24/2020 do Ministério da Economia, avulta que o monitoramento, tanto dos resultados organizacionais, como do desempenho das funções de gestão, tem por propósito o fortalecimento da governança pública (BRASIL, 2020).

No que tange o mecanismo de controle associado a suas práticas de governança, forte representação há nos aspectos da governança pública, uma vez que representam a materialização dos princípios, funções e dos mecanismos.

O mecanismo de controle reflete a maneira de verificar se as atividades estão sendo geridas de forma eficiente. Um dos instrumentos que possibilitam fiscalizar, periodicamente, o andamento da gestão, aferindo seus resultados para a entrega de bens, serviços e políticas públicas aos cidadãos é a auditoria.

Esta técnica tem por papel avaliar objetivamente a eficácia dos processos de governança implementados, a execução dos planos, orçamentos e programas de governo, e se as organizações gerenciam adequadamente os seus riscos adotando controles eficazes para minimizá-los (BRASIL, 2020a, p 89).

Em seguimento, ligada ao componente de controle está a necessidade de gerir com transparência. O fundamento principal sobre a transparência pública pauta-se na Constituição Federal (CF) de 1988, no seu art. 5º, XXXIII c/c art. 37, §3º, II, que considera o acesso à informação um direito fundamental do cidadão (BRASIL, 1998).

Ademais, a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 assegura o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. Esta lei, representou um marco regulatório fundamental ao fortalecimento das políticas de transparência pública (BRASIL, 2011).

Nesta conjuntura, o Decreto nº 9.203/2017 definiu a transparência como um princípio da governança pública e o estabeleceu como uma das diretrizes da governança à promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017a).

Diante do exposto, percebe-se que a consciência sobre a importância do tema de transparência pública e do seu potencial poder explicativo, vem angariando cada vez mais relevância dentre as práticas de governança e gestão pública.

Desta forma é possível perceber que a *accountability* é tratada na literatura de forma abrangente e variada, sendo referida desde o campo dos estudos sobre democracia ao campo

dos estudos sobre burocracia (ROCHA, 2011, p. 03). Portanto, a *accountability* se refere a um mecanismo de responsabilização, fazendo parte de um conceito principal em relação às demandas de governança pública, responsabilidade pessoal, organizacional e política.

Sendo assim, a fim de garantir a *accountability, a* INTOSAI afirma que a *accountability* e a transparência são dois elementos importantes para a boa governança. De acordo com a norma ISSAI 20, a transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability* (INTOSAI, 2010).

Um bom exemplo da aplicação da transparência refere-se à divulgação, concomitante, a execução dos atos praticados pelos gestores, constituindo uma ampla janela de oportunidade para o exercício das atividades relacionadas ao controle social. Isto, garante a efetividade em direção ao interesse da sociedade e assegura o acesso a todas as informações de interesse público e não, somente, daquelas previamente obrigatórias por norma (IFAC, 2014; IBGC, 2015; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018).

Importante destacar que nesse sentido, o gestor pratica a transparência ativa, pois a opção pela divulgação, somente após a ocorrência dos atos de gestão, evidenciaria um contrassenso entre os mecanismos de transparência ativa e passiva, na medida em que, até a divulgação propriamente dita, a publicidade alcançada, obtida mediante a formulação de pedidos seria mais restrita, expondo uma incoerência lógica inadmissível conforme a contido Lei de Acesso à Informação (LAI).

Sendo assim, garantir a *accountability* é uma prática que está, portanto, diretamente relacionada à promoção da transparência, existindo até uma sobreposição entre as duas, principalmente quanto ao primeiro elemento da *accountability*: a prestação de contas (BRASIL, 2020b, p. 92).

Importante perceber a diferença singela entre a transparência e a *accountability*. No caso específico da transparência, ela pode ser vista como um valor fim, que quando observada contribui como forte medida de combate a corrupção e melhoria da governança.

Além disso, com a entrega de informações sobre a gestão ao cidadão ato contínuo diz sobre monitorar a satisfação dos usuários com relação as informações prestadas.

Esta prática implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade

da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário (BRASIL, 2020b, p. 99).

Este controle deverá ser pautado em requisitos de confiabilidade, integridade, tempestividade e atualização. Entretanto, para monitorar a satisfação dos usuários, a administração pública deverá pautar-se na adoção de medidas que promovam a participação dos usuários por meio do *feedback* de seus serviços.

De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional, do TCU (2020b):

> Para avaliar a satisfação das partes interessadas, a organização deve: a) elaborar, divulgar e manter atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado. Essa é uma condição necessária para que haja a avaliação, pois como o usuário vai avaliar os serviços prestados se ele não souber quais serviços a organização se compromete a prestar? b) identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis, assegurando-se de que sejam atendidos; c) realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando amplamente os resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover melhorias na prestação dos serviços (BRASIL, 2020b, p. 100).

Em síntese, a prática de monitorar a satisfação dos usuários tem por preceito fundamental assegurar a participação dos usuários na avaliação de serviços, bem como fornecer subsídios para a melhoria dos serviços públicos.

Ademais, a auditoria interna, na condução das suas atividades, também avalia o potencial de ocorrência de fraude e como a organização gerencia o risco de fraude (BRASIL, 2020. p 102). As práticas que dispõem sobre a auditoria interna visam à análise dos controles estabelecidos para redução dos riscos a elas associados.

Todas essas práticas afetas a auditoria interna, tem por objetivo principal o incremento da governança, dentro do mecanismo controle. O entendimento das boas práticas, atinentes ao mecanismo de controle, conforme o entendimento do TCU, são vitais pois essas boas práticas, formam a base do questionário aplicado neste estudo (BRASIL, 2020b, p. 101-106).

Por fim, a próxima subseção avulta sobre os mecanismos de Gestão e suas práticas associadas, que juntamente com as práticas de governança, compõem o questionário iGG, do TCU.

1.5.2 Mecanismos de Gestão Pública e suas práticas associadas

A sociedade vem exigindo do poder público uma atuação cada vez mais presente, voltada para o alcance de resultados, isto é, além da eficiência tão perseguida pelas organizações nos últimos tempos, atualmente a eficácia e a efetividade da ação governamental são as palavras de ordem (ENAP, 2010, p 12).

Diante disso, o iGG consolidou em seus componentes as melhores práticas atinentes a Gestão pública organizacional. O quadro 4 simplifica os componentes da gestão e suas práticas associadas.

Quadro 4 - Práticas relacionadas aos componentes de Gestão Pública

GESTÃO DE PESSOAS	GESTÃO DE CONTRATAÇÕES	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
Realizar planejamento da gestão de pessoas	Promover a integridade na área de contratações	Estabelecer o processo orçamentário organizacional
Definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	Desenvolver a capacidade da área de contratações	Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento
Assegurar o provimento das vagas existentes	Realizar planejamento das contratações	
Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	Estabelecer processos de trabalho de contratações	
Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	Gerir riscos em contratações	
Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho	Contratar e gerir com base em desempenho	
Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	Realizar contratações sustentáveis	

Fonte: A autora 2022 a partir de TCU, BRASIL, 2020a, p. 52.

O Quadro 4 apresenta as informações dos componentes e práticas da governança e gestão pública. Cumpre salientar que essas informações representam as melhores práticas associadas, a luz do RBGO, e refletem a base para elaboração dos questionários do TCU.

No que se refere a Gestão de Pessoas, o desempenho de uma organização diz respeito não só a maneira como a estrutura organizacional está convencionada, mas, principalmente, quanto a forma como as pessoas desempenham seus papéis.

Nesse cenário, a área de gestão de pessoas passa a desempenhar um papel estratégico, em que ela deve conhecer a essência da organização e de cada uma de suas áreas para garantir a melhor aplicação e alocação possíveis dos recursos humanos (ENAP, 2010, p. 21).

A OCDE (2018) encoraja o desenvolvimento de uma abordagem estratégica e sistemática para gestão de pessoas, conforme a seguir:

> Desenvolver uma abordagem **estratégica e sistemática** de longo prazo para a **gestão das pessoas**, baseada em evidências e num **planeamento inclusivo**, que: a. Se fundamente numa avaliação baseada em evidências sobre as competências necessárias e disponíveis que permitam cumprir com os requisitos atuais e futuros da atividade principal, utilizando informação sobre os recursos humanos e força de trabalho para uma análise estratégica e previsional, ao mesmo tempo que adota as medidas necessárias para assegurar a privacidade desses dados; b. Fixe a orientação e as prioridades estratégicas tendo em conta os contributos das partes interessadas relevantes, nomeadamente, os trabalhadores públicos e/ou os seus representantes e os dirigentes responsáveis pela respetiva implementação; c. Considere todos os **aspectos relevantes da gestão de pessoas** e assegure o alinhamento com os processos de planeamento estratégico do governo, incluindo o orçamento e a gestão do desempenho; e Inclua indicadores apropriados para acompanhar os progressos alcançados, avalie o impacto das políticas e os processos sobre a gestão de recursos humanos, e fundamente a tomada de decisão. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 07).

No tocante ao desenvolvimento e manutenção de um ambiente de trabalho positivo para o desempenho, destaca-se que o papel da motivação vem angariando cada vez mais importância no contexto organizacional. Para Leite et al. (2016, p. 2), se o trabalhador sente motivação para realizar suas tarefas, trará melhor resultado para a administração.

Sousa e Santos (2020), na pesquisa intitulada “A motivação no ambiente de trabalho: papel da liderança para o bom desempenho do funcionário”, conclui que o líder, através da convivência cordial e do tratamento para com o outro possibilita o acesso a sua liderança e explicações.

Em parte das organizações públicas brasileiras, as áreas que cuidam da gestão de atos afetos ao pessoal, ainda, dedicam-se, principalmente, às atividades inerentes à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais no treinamento e capacitação.

Além disso, ressalta-se que o merecimento deverá ser aferido conforme o desempenho e por critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício das atribuições, além da frequência e o aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento (BRASIL, 2005).

No tocante a gestão orçamentária, financeira e de contratos, a Constituição Federal de 1988, o capítulo II, traz diversos conceitos que norteiam as grandes linhas de atuação orçamentário-financeira da administração pública brasileira (BRASIL, 1998).

Segundo Teixeira (2013), a correta gestão pública, pautada em uma execução orçamentária e financeira eficiente, advém da integração coerente entre o que foi planejado e o que será realmente realizado.

A gestão financeira, contempla as ações voltadas ao reconhecimento da despesa pública, sua liquidação e o respectivo pagamento, com vistas ao cumprimento do regramento legislativo em vigor.

Como reforço a esse entendimento, a Portaria nº 8.678/2021-SEGES/ME - do Ministério da Economia, destaca que os órgãos devem lançar mão do conjunto de mecanismos de liderança, estratégia para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis (BRASIL, 2021).

O valor das transações no processo de aquisição, juntamente com as pressões para reduzir custos, podem resultar em suborno, corrupção e outras práticas que podem ser consideradas antiéticas. Por essa razão, a *Chartered Institute of Purchasing and Supply* (CIPS) enfatizou que para garantir conformidade ética são essenciais a adoção de princípios que indiquem padrões de comportamento (CIPS, 2022).

Por essa razão, no setor público, onde bens e serviços são financiados por gastos públicos, é imperativo que as compras operem de forma ética, com imparcialidade, transparência e profissionalismo. Sendo assim, as práticas éticas de aquisição devem ser estendidas a todas as partes interessadas no ciclo de aquisição, ou seja, orçamentária e financeira.

Aliado a isso, a boa prática de desenvolver capacidades da área de contratações, tem-se que as pessoas são ativos cujo valor pode ser aumentado por meio de investimentos. As organizações líderes entendem que o sucesso de uma organização e sua capacidade de satisfazer os clientes depende das contribuições de seu pessoal (GAO, 2005, p. 31-35).

Esta prática não envolve apenas a capacitação dos servidores para exercício de suas funções, mas também a consciência quanto aos padrões éticos e da responsabilidade social advindos de sua função pública.

Outra prática importante para a gestão pública é sobre realizar planejamento das contratações. Os órgãos deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (BRASIL, 2021).

A Carta Magna determinou que o Estado na forma da lei, exerça as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este último determinante para o setor público (BRASIL, 1988, Grifo nosso).

Por esse motivo, o TCU asseverou que o princípio do planejamento é instrumento essencial e indispensável para a correta e adequada alocação dos recursos públicos, evitando desperdícios e o mau uso dos valores da coletividade (BRASIL, 2019a).

Segundo Marrara (2011), o Estado que descuida do dever de planejar, adequadamente, suas ações está, por via reflexa, ferindo o princípio da eficiência, visto que assinala sua incapacidade de realizar os interesses públicos mais básicos sob sua tutela, de modo racional, eficaz e econômico.

Em complemento, com foco na importância do adequado planejamento das contratações públicas, os acórdãos 2.195/2008-1ª Câmara; 743/2009-Plenário; 1.046/2009- 2ª Câmara e 2.622/2015-Plenário, todos do TCU, que complementam e reforçam a pertinência de concretizar às aquisições públicas somente por meio prévio de processo integro de planejamento.

Nessa conjuntura, destaca-se que há outra prática relacionada ao planejamento, que é gerir riscos em contratações. A estrutura de gestão de riscos versa sobre a forma que a organização gerencia os riscos do seu negócio.

Para o IIA caberá a primeira linha de defesa estabelecer e manter estruturas e processos apropriados para o gerenciamento de operações e riscos (IIA, 2020, p. 05). Sendo assim, aferir os riscos na área de contratações representa uma medida sedimentar ao alcance de níveis de segurança abrangentes que impeçam prejuízos, ineficiência e / ou descontinuidade nas ações governamentais.

Luft *et al* (2003) asseveram que o orçamento é um dos temas mais pesquisados em contabilidade gerencial. Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas (BIJOS, 2014, p.25-26).

Nessa conjuntura, Cruz (2011) fez apontamentos fundamentais sobre o assunto. A saber: a) o orçamento permite estimar com precisão receitas e despesas; b) permite avaliar a qualidade do gasto e c) ajusta as políticas públicas aos recursos disponíveis (CRUZ, 2014, p 56-58). Em complemento, Bijos (2014) alerta que é importante estabelecer as prioridades de forma alinhada as primazias estratégicas do governo.

Finalmente, o próximo capítulo traz a metodologia que foi empregada para o atendimento dos objetivos deste trabalho.

2 METODOLOGIA

Esta seção aborda os aspectos metodológicos para a realização da pesquisa e contemplam seis subseções: método da pesquisa; motivação, população alvo; coleta dos dados; tratamento dos dados, sendo a sexta subseção a apresentação da delimitação deste estudo.

2.1 Método da pesquisa

De acordo com Malhotra (2012) a concepção de pesquisa é vislumbrada como uma estruturação para realização de estudos, por meio dos quais torna-se viável instituir os procedimentos necessários, com o propósito de obter as informações fundamentais ao estudo. Assim, a escolha do método da pesquisa é um fundamental para o desenvolvimento de um trabalho científico.

Para os autores Minayo et al. (2002, p. 16) a metodologia deve “dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, altamente capaz de entregar os impasses teóricos para o desafio da prática”.

Sendo assim, para atingir o objetivo proposto pelo estudo: verificar qual o grau de alinhamento das OM da MB às melhores práticas de governança e gestão pública, a luz das orientações contidas no Referencial de Governança Organizacional do TCU, a pesquisa é a classificada como exploratório-descritiva.

A classificação exploratório-descritiva é baseada no objetivo de descrever as características de certa população ou determinado fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre as variáveis do estudo proposto (BEUREN et al, 2008).

Não obstante, permite, também, ao investigador ampliar seu conhecimento sobre determinado fenômeno ou problemática (TRIVINÖS, 1990), por meio da buscar de subsídios, não apenas para determinar a relação existente, mas, sobretudo, para conhecer o tipo de relação (FONTELLES et al, 2009).

No que se refere a forma de abordagem do problema, a pesquisa é conceituada como quantitativa, uma vez que o uso de uma abordagem quantitativa dar-se-á pelo interesse em responder as questões de pesquisa por meio de questionário estruturado, bem como com a utilização de técnicas estatísticas para análise dos dados.

Os dados da pesquisa foram obtidos por meio de respostas aos questionários contendo cinco temas centrais. Um modelo adaptado do primário e original, desenvolvido pelo TCU, com a finalidade de captar as informações estratégicas e gerenciais das OM da MB, acerca da governança e gestão pública.

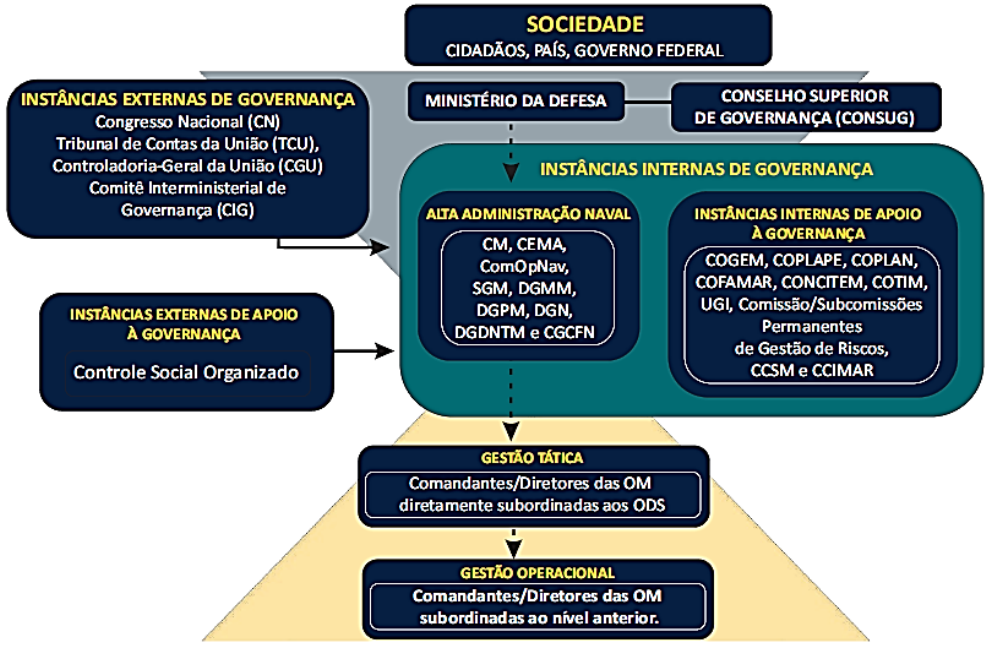
No questionário original, desenvolvido pelo TCU, cada um dos mecanismos de governança foi associado a um conjunto de componentes, atribuindo, assim, práticas de governança, respectivamente, associadas (BRASIL, 2020a).

Vale enfatizar que o modelo de governança e gestão pública foi elaborado, inicialmente, com fundamento em referências, internacionalmente, aceitas na literatura e em julgados do TCU (BRASIL, 2020a).

Os questionários utilizados nesta pesquisa, foram transmitidos à 26 Organizações Militares. A motivação para a seleção das OM que participariam da pesquisa, teve por fundamento, o atendimento as orientações do TCU, onde é destacada a necessidade de considerar a complexidade, relevância no processo de agregação de valor e posição estratégica dos respondentes.

Em virtude disso, foram incluídas na pesquisa as OM que abarcam em sua estrutura organizacional uma Assessoria de Controle Interno (ACI); os Órgãos de Direção Geral (ODG); os Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao CM e algumas das OM que compõe as instâncias internas de apoio a governança, bem como os Órgãos de Direção Setorial (ODS). Conforme a Figura a seguir:

Figura 4 - Estrutura de Governança na Marinha do Brasil



Fonte: MB, 2021.

A razão que fundamentou a seleção de OM respondentes, teve o propósito de incluir na presente pesquisa àquelas que exercem atividades afetadas à Governança na Marinha do Brasil. Com o propósito de facilitar a compreensão sobre o tema, a Figura 4, acima, apresenta a estrutura organizacional de Governança na Marinha do Brasil.

Em essência, o trabalho do TCU permite levantar um perfil integrado de governança organizacional e gestão pública, reunindo, num só instrumento de autoavaliação, os temas de governança pública organizacional, gestão da tecnologia da informação, de pessoas e de contratações.

De maneira análoga ao TCU, foi desenvolvido um questionário para utilização das OM selecionadas a contribuir com esta pesquisa. Foi aferida uma adesão aos questionários de 84%. Ou seja, dos 31 questionários enviados, 26 foram respondidos.

Nessa esteira, cumpre enfatizar que o questionário, adaptado à MB, foi organizado contendo 48 perguntas, constantes do Apêndice A, sendo atinentes às melhores práticas de governança e gestão pública, distribuídos por cinco temas para avaliação: Controle; Estratégia e Riscos; Gestão de Pessoas; Gestão Orçamentária, Financeira e de Contratações; e Liderança e Modelo de Governança.

Outrossim, a próxima subseção apresenta a motivação que impulsionou a condução desta pesquisa.

2.2 Motivação

Este trabalho se apoia, estrategicamente, em sua justificativa, bem como nos objetivos propostos para solução ao problema apresentado. Vale ressaltar que, anualmente, o TCU incentiva às instituições públicas do governo federal a responder um questionário de autoavaliação com foco na governança (BRASIL, 2020a).

Entretanto, os mecanismos existentes no modelo do TCU são expansivos e difusos, distantes de uma real aplicabilidade da gestão direta nos processos. Desta forma, torna-se complexa a retroalimentação das informações e o entendimento do sistema gerencial dessas instituições a partir das respostas consolidadas.

Não obstante, a observação mencionada no RBGO (BRASIL, 2020b, p. 52 e 148), “o modelo desenvolvido pelo Tribunal não esgota todo o conjunto possível de práticas de governança e de gestão pública”.

A luz da orientação do TCU, o questionário foi adaptação para a MB, tendo como premissa principal: formular questões mais personalizadas, portanto, concisas e objetivas. Em outras palavras, próximas à cultura e aos costumes da MB.

Em acréscimo, vale esclarecer à diferença na implementação das práticas, tanto de governança como de gestão, pelas organizações públicas. O RBGO observa que enquanto algumas organizações menores, eventualmente, tenham dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, organizações maiores e mais maduras irão além das práticas sugeridas no RBGO (BRASIL, 2020b).

Sendo assim, estimula-se que o questionário seja empregado, conforme as características institucionais do órgão pesquisado, considerando exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos e riscos enfrentados. (BRASIL, 2020a, p. 52 e 22).

Por isso, recomenda-se que cada organização observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e só assim, **implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade** adequados para o alcance daqueles e tratamento destes, de acordo com a sua realidade, **evitando a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios** (BRASIL, 1967. Grifo nosso).

À face do exposto, esta pesquisa, propôs-se adaptar os itens do questionário do TCU em dimensões mais próximas da realidade operacional e tática da MB, considerando sua natureza, missão, estratégia, cultura e dimensão.

Em suma, de forma a permitir a consolidação dos entendimentos sobre a assunto em lide, a seguir é dedicada uma parte, desta pesquisa, à compreensão das características descritivas e, portanto, fundamentais a familiarização com a população alvo desse estudo.

2.3 População alvo da pesquisa

O órgão público escolhido para realizar a pesquisa é a Marinha do Brasil (MB). Trata-se de uma organização permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina,

sob autoridade suprema do Presidente da República (PR), destinando-se a defesa do território nacional, à garantia dos poderes constitucionais (Legislativo, Executivo e Judiciário) e, por iniciativa de um destes, da lei e da ordem.

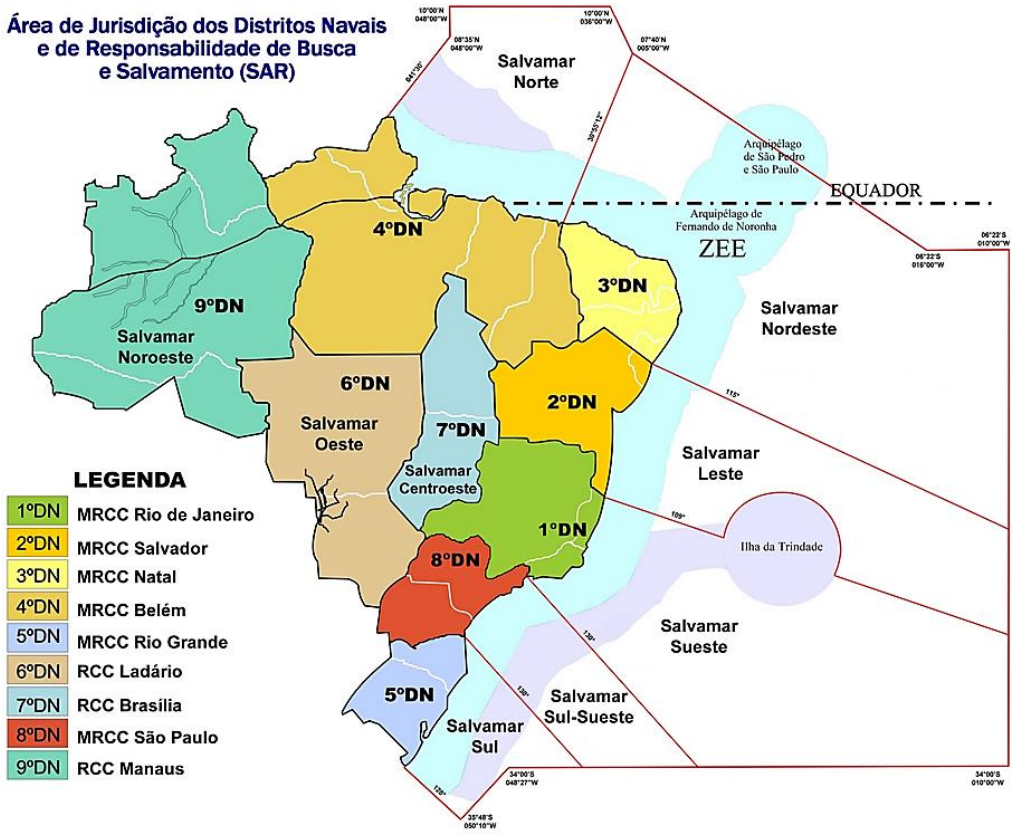
Por meio do seu endereço eletrônico oficial, a MB destaca a sua missão da seguinte forma:

> Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa (BRASIL, 2005).

A MB é uma instituição que conta com um quantitativo, significativo, de OM distribuídas por todas as regiões do território nacional, segregadas em nove Distritos Navais (DN). Cada uma possui características específicas e são influenciadas pelo porte e tarefas que executam (BRASIL, 2021).

A Figura 5 apresenta a distribuição dessas OM pelo país e ratifica quanto a sua extensão e complexidade geográfica.

Figura 5 - Distribuição das OM Distritais com ACI no território nacional



Fonte: MB, 2022.

A estrutura organizacional da MB é composta, aproximadamente, por 400 Organizações Militares (OM) espalhadas pelo país (Figura 5) e exterior. Embora as OM estejam presentes em todos os estados brasileiros, a maioria está localizada no estado do Rio de Janeiro (RJ).

Contudo, essa presença forte, representada em todo território nacional, é formada por organizações de caráter administrativo e operacional, tendo atividades finalísticas não homogêneas, sendo essa assimetria atinente a diversos aspectos, tais como: número de militares que nelas atuam, localização geográfica, missão, competências, valores, dimensão, patrimônio, finalidade, recursos provisionados etc.

De maneira a familiarização com conceitos fundamentais ao entendimento da governança e gestão pública, no que se refere a instituição selecionada para esta pesquisa, a Figura 6 sintetiza as principais informações, de caráter estratégico, sobre à MB:

Figura 6 - Principais informações estratégicas da Marinha do Brasil

Fonte: Relatório de Gestão da MB, 2021.

Os Órgãos de Controle (Externo e Interno) têm despendido atenção especial às atividades de fiscalização e diligênciamento das contas do Poder Executivo Federal. Diante desse cenário e o modelo das Três Linhas de Defesa, instituído pela IN nº 03/2017-CGU, a MB, por intermédio do CCIMAR, vem intensificando o desenvolvimento dos controles internos como medidas preventivas aos ilícitos e as desconformidades processuais.

Diante disso, a Secretária Geral da Marinha (SGM) por meio da Circular nº 05/2022, orienta quanto estabelecimento das Assessorias de Controle Interno – ACI (MB, 2022, p. 05).

É fundamental esclarecer a razão da seleção das ACI como participantes da pesquisa. Estas foram criadas com o propósito de aprimorar a gestão administrativa na MB, atuar, integralmente, nas atividades de controle interno, monitorando os atos de gestão pública e, teoricamente, possuem capacidade técnica para contribuir com a temática do presente estudo (BRASIL, 2022, p. 01).

Posto isso, para o exercício das atividades definidas para a ACI, tem-se como pré-requisito algumas condições, tais como: que os militares sejam detentores de certas habilidades e competências profissionais, elencadas em documento interno específico, além de haver a exigência, formal, de constante aprimoramento (MB, 2022, p. 05).

No que se refere a transparência e da discrição das informações coletadas, releva mencionar que se deve evitar comparações equivocadas e irreais, bem como o fomento da competitividade entre as OM. Por essa razão, os nomes das OM não serão divulgados. Sendo assim, elas denominar-se-ão OM1, OM2, OM3,...OM26. Por fim, após aprofundar este estudo sobre as características referentes a população alvo desta pesquisa, a seguir será tratado o assunto sobre a coleta dos dados.

2.4 Coleta de dados

Esta subseção divide-se em dois aspectos. O primeiro trata do levantamento das informações, o segundo trata de uma breve análise quanto ao perfil dos respondentes, sendo este último detalhado no Apêndice C.

O levantamento de dados foi realizado por meio da coleta, provenientes de cinco questionários, adaptados aqueles desenvolvidos pelo TCU. Os questionários continham 48 perguntas, graduadas segundo a escala *Likert.* Sendo empregado o método CSA (*Control Self-assessment* - autoavaliação de controles), preconizado pelo IIA (*The Institute of Internal Auditors*).

Martins e Theóphilo (2009, p. 65), revelam a importância deste processo para validação da pesquisa: “se a coleta de dados não for corretamente planejada, todo o trabalho de pesquisa do estudo de caso poderá ser posto em risco”.

Sendo assim, os dados para formulação desta pesquisa foram coletados por meio de um questionário estruturado em cinco temas principais, desenvolvidos a partir de estudos do TCU (2020a) e utilizados para atingir o objetivo do estudo. Diante disso, a realização do pré-teste não foi considerada necessária.

Os questionários foram submetidos aos elementos organizacionais da MB, conforme consta na subseção 2.1, com o propósito de atender orientação contida no Referencial do TCU, que diz respeito a conveniência de que as respostas sejam conferidas à pessoal capacitado.

Um questionário ou formulário padronizado garantirá a comparabilidade dos dados, aumentará a velocidade e a precisão do registro e facilitará o processamento dos dados (MALHOTRA, 2012, p. 242).

Somado a isso, Mesquita (2021, p. 48) contribui ao afirmar que à seleção dos itens do questionário, por questões de pertinência e relevância, tendo em vista o organograma da instituição, devem ser definidas as instâncias institucionais mais adequadas como respondentes qualificados, em prol ao fornecimento de respostas de máxima qualidade, ou seja, mais completas, com melhor fundamentação e com máxima precisão e confiabilidade.

O questionário, integralmente, aplicado as OM da MB, consta do Apêndice A, desta pesquisa. A primeira Seção do questionário estruturado possui o total de 48 questões, em cinco temas principais, adaptado a um modelo empregado pelo TCU, conforme a seguir demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Temas de avaliação no questionário

TEMA	MECANISMOS	QUESTÕES
Tema 1	Controle	12 questões
Tema 2	Estratégia	14 questões
Tema 3	Gestão de Pessoas	8 questões
Tema 4	Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações	7 questões
Tema 5	Liderança e Modelo de Governança	7 questões
TOTAL		**48 questões**

Fonte: A autora, 2022.

O formato contendo a variação das respostas inicia com “Discordo totalmente” (DT) e termina com “Concordo totalmente (CT)”. Este formato segue a escala *Likert*, conforme exemplificado a seguir:

1 Discordo totalmente (DT);

2 Discordo parcialmente (DP);

3 Não discordo nem concordo (N);

4 Concordo parcialmente (CP); e

5 Concordo totalmente (CT).

O objetivo é captar dados sobre a governança e gestão pública, a fim de que se possa verificar qual o grau de alinhamento das OM da MB às melhores práticas de governança e gestão pública, de acordo com as orientações contidas no Referencial do TCU. Como resposta às questões, as características descritas pelas organizações devem declarar o nível de adoção de cada uma das práticas de governança e de gestão, sugeridas no modelo.

A abordagem *Likert* para escalas consiste em três objetivos interrelacionados: (1) construção do item, (2) pontuação do item, e (3) seleção do item. Implicitamente, a esses objetivos está uma serie de suposições sobre a natureza do estímulo e proposito da escala. Assim pode-se afirmar que o método de *Likert* é "centrado no sujeito" (TORGERSON, 1958).

No que se refere a avaliação da escala *Likert*, após a escolha dos itens para compor a escala final, pode-se supor que o restante do processo seria direto. Basta somar a resposta de um indivíduo a cada um dos itens. Desta maneira, os *escores* da escala podem ser calculados pela soma dos *escores* das respostas dos itens componentes, com aquelas dadas aos seguintes valores integrais para declarações favoráveis.

O esquema de ponderação foi revertido para afirmações desfavoráveis, de modo que pontuações mais altas sempre indicam atitudes mais favoráveis em relação ao objeto do fenômeno.

Não obstante, a segunda seção do questionário traz as informações sobre o perfil dos respondentes, apresentando questões associadas a informações descritivas, tais como: OM, gênero, idade, habilitação, área acadêmica de formação, quadro do respondente, posto do respondente, período que exerce a função pública e capacitação dos respondentes.

O questionário foi divulgado e aberto ao recebimento de respostas, no período de 26/01/2022 a 25/02/2022, e, seu conteúdo encontra-se no Apêndice A, desta pesquisa.

Os respondentes efetuaram suas respostas de forma anônima. O envio do questionário, para as OM integrantes do estudo, foi realizado por meio de divulgação interna de um link do Google Drive Formulários. Dito isto, a próxima subseção traz relevante contribuição a respeito das limitações ao estudo.

De acordo com exposto na subseção 2.3, a população alvo da pesquisa foi constituída por 26 OM da MB. Sendo estas, atuantes nos processos estratégicos, táticos e operacionais,

além de pertencer ao grupo de OM com funções centrais à contribuição da gestão por melhoria dos controles internos da instituição.

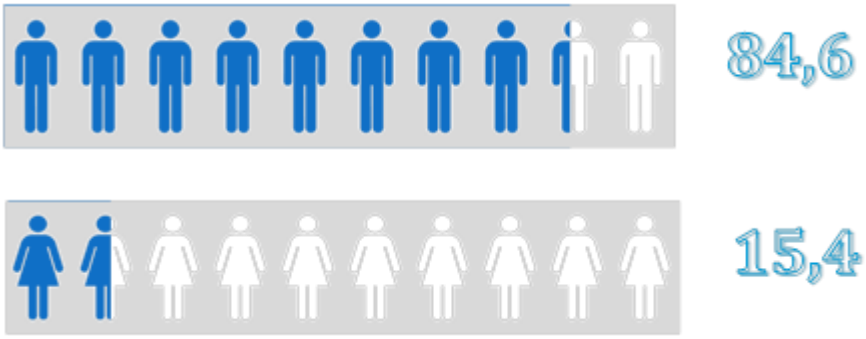
Sendo assim, pouco mais de um mês, entre os meses de janeiro a fevereiro de 2022, o questionário foi disponibilizado para as OM respondentes, no endereço eletrônico *https://docs.google.com/forms/d/1ExSZZS4yEAuzZ_WHSzOXHmn1Vh198FtjREG6OT6nadQ/edit.* Neste período, 84% das OM colaboraram com a pesquisa.

Destarte, na próxima subseção são analisadas as respostas às questões 1 a 10, que compõe a Seção 2 do questionário, cujo assunto é o perfil dos respondentes, relacionadas às características dos responsáveis que atuam nas OM que participaram desta pesquisa.

2.4.1 Perfil dos respondentes

A partir dos questionários coletados, os resultados indicam que os respondentes possuem perfis profissionais distintos em diversas características. No que se refere ao gênero e idade dos respondentes da pesquisa, 22 (84,6%) são do gênero masculino e, apenas, 4 (15,4%) do gênero feminino.

Figura 7 – Gênero dos respondentes



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

2.4.2 Idade dos respondentes

A distribuição dos responsáveis conforme a idade, demonstra que não há respondentes até 30 anos, o que ressalta a importância aferida as atividades afetas ao controle interno, pela Alta Administração Naval.

Gráfico 1 - Idade dos respondentes

Até 30 anos	>50 anos	41 a 50 anos	31 a 40 anos
Não há	38,5%	34,6%	27%

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Sendo assim, nenhum dos respondentes possui menos de 30 anos de idade, 38,5%, que representa a maioria, tem entre 41 e 50 anos; 34,6% têm mais de 50 anos e 27% correspondem aos servidores entre 31 e 40 anos. Esse dado reflete a importância atribuída ao desempenho dessa competência, uma vez que as tarefas são atribuídas aos oficiais mais antigos, com experiência e habilitação que lhes compete.

As demais informações coletadas, e sua análise, referentes a habilitação, área acadêmica de formação, quadro, posto, período que exerce função pública, período exercendo a função atual e quantidade de horas de treinamento, dos respondentes, encontram-se detalhadas no APÊNDICE C.

2.5 Limitações possíveis

Esta subseção tem a finalidade ressaltar a orientação emanada pelo TCU a respeito da utilização dos resultados, pelo qual o Tribunal desencoraja que os indicadores de governança e de gestão sejam utilizados para publicar *rankings* das respondentes, no sentido de ordenar organizações que tenham governança “melhor” ou “pior” que outras (BRASIL, 2020. p. 29).

Obedecendo, fundamentalmente, esta recomendação, neste trabalho não serão apresentadas características que permitam aos leitores a identificação, individualizada, das OM respondentes, sendo estas mantidas no mais absoluto sigilo. Mesmo porque, tal divulgação não contempla o alcance de nenhum dos objetivos propostos para realização deste trabalho.

Por fim, em sequência, a próxima subseção aborda o tratamento conferido aos dados deste trabalho.

2.6 Tratamento dos dados

O tratamento dos dados contou com recursos disponíveis no programa R, uma linguagem e ambiente para computação estatística e gráfica (R CORE TEAM, 2020). Na sequência, o tratamento dos dados é divido em etapas, conforme demonstrado no Quadro 6:

Quadro 6 - Sequência planejada para o tratamento dos dados (Etapas)

ETAPAS	TRATAMENTO	TÉCNICA ESTATÍTICA APLICADA
1	Mensurar a validade do questionário	Alfa de Cronbach
2	Obter indicadores parciais com somatório escala *Likert*	Análise exploratória - descritiva
3	Construir um índice global do alinhamento das OM	Análise das Componentes Principais (ACP)
4	Classificar as OM em grupos com características similares e identificar pontos fracos e fortes dessas Organizações	Análise de Agrupamentos (AA) e Matriz SWOT (FOFA)
5	Associar a relevância do tema em estudo para as OM	Análise de Regressão Linear Múltipla (RLM)

Fonte: A autora, 2022.

Nas subseções seguintes são descritas cada uma das técnicas estatísticas supracitadas. Sendo a primeira composta da mensuração interna de validade do questionário, na segunda a obtenção de indicadores parciais com o somatório da escala *Likert*, a terceira a Análise dos Componentes Principais (ACP), seguindo-se pela Análise de Agrupamentos (AA) e, por fim, a Regressão Linear Múltipla (RLM).

Para Sartório (2008), a estatística multivariada abrange um conjunto de métodos estatísticos que permite analisar, simultaneamente, diversas variáveis.

A análise estatística multidimensional das respostas aos questionários, permite obter os seguintes resultados associados aos objetivos específicos e o objetivo geral desta pesquisa:

- Criação de um índice global de alinhamento das OM com as melhores práticas de governança e gestão pública (ACP);
- Ordenação das OM e o estabelecimento de um padrão de referência - *benchmarking* (ACP);
- Segmentação das OM em grupos semelhantes e detecção dos pontos fortes e fracos, com o objetivo de torná-las mais eficientes, considerando seu estágio de desenvolvimento gerencial atual (AA); e
- Identificação dos mecanismos e suas respectivas práticas de governança e gestão, que são diferenciais, entre as OM (MRLM).

A seguir são destacadas as técnicas para mensurar a consistência interna do questionário segundo o valor de Alfa, bem como as técnicas de estatísticas multivariadas aplicadas na pesquisa.

2.6.1 Etapa 1 - Mensuração interna de validade do questionário (Alfa de Cronbach)

A Etapa 1 consiste em medir a consistência interna dos questionários por meio de um teste. Lee J. *Cronbach* desenvolveu em 1951 o *coeficiente alfa*. Trata-se de um o método empregado para medir a consistência de um questionário, conforme transcrito a seguir:

> A confiabilidade de um instrumento de medida tem diferentes aspectos. Existem, pois, diferentes estatísticas para estimar confiabilidade, cada qual avaliando um aspecto da conformidade do instrumento. Podem ser avaliadas: i) a confiabilidade entre examinadores, ou seja, o grau com que diferentes examinadores veem o mesmo fenômeno, usando o mesmo instrumento. ii) A confiabilidade do teste-reteste, isto é, a consistência das medidas feitas com o mesmo instrumento de medida, em ocasiões diferentes (VIEIRA, 2016).

Para Vieira (2016) a consistência interna de um teste ou um questionário é a extensão em que os itens que o compõem medem o mesmo conceito ou construto. Por exemplo, se dez questões foram projetadas para medir o mesmo construto, o respondente deveria ter coerência nas respostas. A consistência interna é, portanto, uma das quatro classes de estimativas de confiabilidade, sendo específica para testes e questionários.

Cabe mencionar que todo questionário é constituído por várias perguntas, chamadas de itens. Depois de concluído, o questionário deve ser entregue para um grupo de pessoas selecionadas de acordo com determinado critério, para que o respondam e devolvam ao pesquisador (VIEIRA, 2016).

Vieira (2016) explica que as opções de resposta para cada item podem ser dicotômicas como “Sim” e “Não” ou escalonadas como “Concordo plenamente”, “Concordo”, “Não concordo nem discordo”, “Discordo”, “Discordo completamente”. De qualquer forma, para o cálculo do coeficiente alfa, toda resposta deve ser transformada em *escores*.

Sendo assim, seja x_{ij} o i-ésimo escore do j-ésimo respondente, $i = 1, 2,..,k$, e $j = 1, 2,...,n$. Considere um questionário com k itens, respondido por n pessoas. Para calcular o coeficiente Alfa de Cronbach, aplica-se a fórmula:

$$\alpha = \frac{k}{k-1}\left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{k} S_i^2}{S_{soma}^2}\right) \quad (1)$$

k é o número de itens, n é o número de respondentes.

s^2_i é a variância dos n escores das pessoas a i-ésimo item $(i = 1, ..., k)$,

s^2_{soma} é a variância dos totais Tj (j = 1, 2,...,n).de escores de cada respondente.

As variâncias são calculadas pela fórmula:

$$s^2 = \frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n} \quad (2)$$

A interpretação do coeficiente Alfa de Cronbach é aparentemente intuitiva porque, na maior parte das vezes, os valores variam entre zero e 1. Entende-se então que a consistência interna de um questionário é tanto maior quanto mais perto de 1 estiver o valor da estatística.

Deste modo, entende-se que a consistência interna de um questionário é tanto maior quanto mais perto de 1 estiver o valor da estatística. Há muita discussão sobre os valores aceitáveis de alfa: em geral, variam entre 0,70 a 0,95. Para esta medição o parâmetro utilizado, constante da Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Consistência interna do questionário segundo o valor de alfa

Valor de Alfa	Consistência Interna
Maior do que 0,80	Quase perfeito
De 0,80 a 0,61	Substancial
De 0,60 a 0,41	Moderado
De 0,40 a 0,21	Razoável
Menor que 0,21	Pequeno

Fonte: Adaptado de VIEIRA, 2016.

Os resultados referentes a análise exploratória dos dados atinentes as respostas das OM, relacionadas a cada mecanismo de governança e gestão pública e suas práticas associadas (APÊNDICE B, Figuras 1-5),

As Figuras 1 a 5 revelam o nível de concordância, por percentual, em cada uma das questões (APÊNDICE B). Logo, quando ao lado esquerdo exibe a percentual referente a 100%, significa que todas as OM respondentes discordam totalmente (DT) com as perguntas constantes dos questionários.

Os percentuais representados ao lado direito dos quadros, representam o percentual atinente aqueles que concordam totalmente (CT) com a questão levantada. Nessa esteira, quando o lado direito apresenta 100%, todos respondentes estão de acordo com o tema proposto.

Os números que aparecem no centro representam as pessoas que não concordam e nem discordam, ou seja, são os indiferentes (neutros). Observa-se, ainda, que em cada bloco as questões estão ordenadas segundo o grau de concordância no sentido da direita para a esquerda.

2.6.2 Etapa 2 e 3 – Análise exploratória e Análise de Componentes Principais (ACP)

A Etapa 2 consiste em obter indicadores parciais por meio do somatório de pontos da escala *Likert*, cujos dados foram levantados utilizando-se de questionários. Em sequência, dar-se início a Etapa 3 aplicando a Análise dos Componentes Principais (ACP) ao conjunto dos cinco indicadores parciais, obtidos pela soma da escala *Likert*, com a finalidade de obter um único índice, capaz de sintetizar as diferentes dimensões da governança e gestão pública.

O emprego da ACP visa cumprir o primeiro objetivo específico contido nesta pesquisa. De acordo com Mingoti (2007) consiste em aplicar a ACP ao conjunto da soma dos pontos da escala *Likert*, (avaliação parcial) das OM, com a finalidade de construir um perfil integrado por meio de um indicador único do alinhamento das OM da Marinha do Brasil às melhores práticas de Governança e Gestão Pública, de acordo com as referências do TCU.

A ACP analisa a estrutura das correlações entre um número de variáveis e promove a possibilidade de identificar os componentes mais significativos que compõem o valor dessas variáveis, em outras palavras a análise de componentes principais é associada à idéia de redução de massa de dados, com menor perda possível da informação (VARELLA, 2008).

Sejam as variáveis *X1, X2, . . ., Xp* em cada um de *n* indivíduos ou unidades experimentais. Este conjunto de $n \times p$ medidas origina uma matriz de dados $\mathbf{X}$ ($n \times p$):

$$\boldsymbol{\Sigma} = \begin{bmatrix} \sigma_{11}^2 & \cdots & \sigma_{1p}^2 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \sigma_{n1}^2 & \cdots & \sigma_{nn}^2 \end{bmatrix} \quad (3)$$

Para a obtenção dos componentes principais, seja um conjunto de p variáveis *X1*, *X2*, . . ., *Xp* com médias *μ1, μ2, . . .,μp* e variância *σ12, σ22, σ32,. . ., σp2*, respectivamente. Estas variáveis não são independentes e portanto, possuem covariância entre a *i-ésima* e *k-ésima* variável definida por *σik*, para $i \neq k = 1,2, \ldots, p$. Então as *p* variáveis podem ser expressas na forma vetorial por: **X**= [*X1*, *X2*, . . ., *Xp*]', com vetor de médias **μ**= [*μ1, μ2, . . ., μp*]' e matriz de covariância **Σ** (Hongyu, 2015, p. 03).

Isto posto, pode-se assumir que para a obtenção dos componentes principais de uma forma geral, seja um conjunto de *p* variáveis *X1*, *X2*, . . ., *Xp* com médias *μ1, μ2, . . .,μp* e variância *σ12, σ22, σ32,. . ., σp2*, respectivamente. Estas variáveis não são independentes e portanto, possuem covariância entre a i-*ésima* e k-*ésima* variável definida por *σik*, para $i \neq k = 1,2, \ldots, p$. Então as *p variáveis* podem ser expressas na forma vetorial por: ***X**= [X1, X2, . . ., Xp]'*, com vetor de médias ***μ**= [μ1, μ2, . . ., μp]'* e matriz de covariância ***Σ***.

2.6.3 Etapa 4 – Análise de Agrupamentos (AA) e utilização da matriz SWOT (FOFA)

Tomando como variável o índice global de alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública, obtido pela ACP, aplica-se a Análise de Agrupamentos (Johnson e Wichern, 2002) com a finalidade de segmentar o conjunto de OM em tipologias.

A Etapa 4, do processo de tratamento de dados, equivale aos resultados do segundo objetivo específico da presente pesquisa: segmentar as OM avaliadas em agrupamentos (*clusters*), de tal forma que em um mesmo agrupamento sejam ordenadas as OM semelhantes em relação ao alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública.

A análise de grupamento ou classificação, tem por propósito identificar a existência de grupos homogêneos no seio de uma determinada população. O método de classificação utilizado é um método hierárquico (Ward), com principais aspectos que produzem sequência de partições em classes, cada vez mais vastas e obtém a construção de uma sequência de

partição em n, n-1, n-2,..., classes estas, embutidas entre elas, no sentido de uma distância e um critério de agrupamento (BOUROCHE et. al., 1980; EVERITT, 1974).

Logo, a AA permite a segmentação das OM avaliadas em agrupamentos (*clusters*), de tal forma que em um mesmo agrupamento sejam classificadas as OM semelhantes em relação ao alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública. O critério de agrupamento utilizado foi o de Ward (1963) ou o da inércia, isto porque a qualidade de uma partição é definida por sua inércia.

No presente estudo, os *N* objetos são as OM avaliadas e caracterizadas por um único atributo *(p=1)*, ou seja, o indicador global, cujos valores são apresentados na Tabela 8 (*ranking*). Diante disso, cada um dos agrupamentos representa um padrão de OM, para o qual podem ser pontuados aspectos fracos e fortes, acerca do alinhamento às melhores práticas previstas no RBGO do TCU.

A segmentação das OM pela tipologia foi realizada por meio da estratificação dos respectivos escores no indicador global estabelecido com o emprego da ACP. Sendo assim, a próxima subseção abordará a última etapa desta pesquisa, que consiste em obter respostas para atender o terceiro objetivo específico deste trabalho.

2.6.4 Etapa 5 – Aplicação do Modelo Regressão Linear Múltipla (MRLM)

A etapa 5 propõe-se ao emprego da MRLM e tem por premissa finalística encontrar uma relação entre as cinco variáveis e o índice combinado (global). Deste modo, a importância relativa de cada dimensão da governança e gestão pública, no índice obtido pela ACP, é avaliada por meio da Análise de Regressão Linear Múltipla (JOHNSON; WICHERN, 2002).

Deste modo, é possível avaliar a importância relativa de cada componente (tema) previstos na abordagem de mecanismos de governança contido no Referencial Básico do TCU, no indicador global, construído com a ACP, de alinhamento das OM avaliadas, a fim de atingir o terceiro objetivo específico da pesquisa.

Segundo Levine et al. (2008), a análise de regressão possibilita que se desenvolvam modelos para prever os valores de uma variável numérica com base no valor de outras variáveis. Ademais, possibilita a identificação do tipo de relação matemática entre as variáveis, ou seja, forte ou fraca.

Com o modelo de regressão linear múltipla, objetivamos calcular a importância relativa que cada tema tem no indicador global de .... obtido através da análise de componentes principais. Considerando os indicadores parciais como sendo X1, X2, X3, X4 e X5 e sendo Y o indicador global, a equação de regressão é dada por:

$$Y = \beta 0 + \beta 1X1 + \beta 2X2 + \beta 3X3 + \beta 4X4 + \beta 5X5 + \varepsilon, \quad (4)$$

Em que βi, para i = 0,..., 5 são os parâmetros do modelo e ε é o erro aleatório, que assumimos ter distribuição normal com média zero e variância constante ($\sigma 2$).

Segundo Neves; Pessanha e Santos (2013), o termo aleatório indica que a associação entre o indicador global e os indicadores parciais não é perfeita, mas probabilística. Os parâmetros do modelo são estimados através do método de mínimos quadrados (DRAPER e SMITH, 1998) e, feita a estimação, é possível calcular a importância relativa de cada tema. Essa importância é calculada pela equação abaixo:

$$\mathrm{IR}_i = \frac{\hat{\beta}_i}{\sum_{i=1}^{5} \hat{\beta}_i}, \quad (5)$$

Para i = 1, . . . , 5, em que *IRi* denota a importância relativa do i-ésimo tema e $\hat{}\beta i$ é o valor estimado do i-ésimo parâmetro através do método de mínimos quadrados. Assim sendo, a reta de regressão ajustada é dada por:

$$Y = -1.07 + 0.42 \times X1 + 0.38 \times X2 + 0.34 \times X3 + 0.38 \times X4 + 0.56 \times X5. \quad (6)$$

2.7 Delimitação da pesquisa

Para esta pesquisa, foi realizado um estudo com aplicação de questionário junto as OM da MB. O questionário limitou-se ao estudo dos resultados obtidos com os subsídios das OM participantes, a fim de avaliar qual o grau de alinhamento das Organizações da Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) às melhores práticas de governança e gestão pública.

Ressalta-se, assim, que as análises dos resultados encontrados neste estudo, limitam-se as OM da MB respondentes (avaliadas), sendo desaconselhável realizar generalizações quanto aos achados da pesquisa. Podendo-se, entretanto, servir como modelo de procedimento para avaliação de outras OM, bem como aferição do grau de alinhamento uma vez que as OM selecionadas para participar desta pesquisa são dotadas de uma estrutura organizacional capaz de assegurar respostas alinhadas a estratégia da MB.

O próximo capítulo apresenta a análise e discussão dos resultados encontrados com base na metodologia aplicada neste estudo.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados e a discussão com base nas respostas aos questionários, divididos em cinco temas, aplicado aos gestores e/ou responsáveis por ações de controle interno e governança em OM da MB.

Para tal, tendo como orientação o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho. São analisados os cinco temas de questões da Seção 1, do questionário (APÊNDICE A), com o propósito de verificar o alinhamento da Marinha do Brasil às melhores práticas de governança e gestão pública, conforme o Referencial Básico do TCU.

A etapa 1 consiste na validação por meio do Alfa de *Cronbach*. A obtenção de indicadores parciais com o somatório da escala *likert* consta na Etapa 2. Os resultados da Análise de Componentes Principais (ACP) – Etapa 3 são apresentados na subseção 3.3. Seguindo-se pela subseção 3.4 onde são apresentados os resultados inerentes a Etapa 4, a Análise de Agrupamentos (AA). Por fim, o resultado da Regressão Linear Múltipla (RLM) – Etapa 5 é descrito na subseção 3.5.

3.1 Resultados da etapa 1 - Mensurar a validade do questionário

A confiabilidade dos questionários foi realizada por meio do Alpha de *Cronbach*, cujos resultados são apresentados no quadro a seguir. Os resultados após o teste, demonstram que a consistência interna do questionário, pelo valor de alfa, atingiu-se índices quase perfeitos. Os índices estatísticos que permitem avaliar a qualidade da amostra constam no Quadro 8, apresentado na sequência.

Quadro 8 - Resultados do Alfa de *Cronbach*

Mecanismo (Tema)	Resultado alfa	Consistência Interna
Controle	0,8326868	Quase perfeito
Estratégia	0,9273125	Quase perfeito
Gestão de Pessoal	0,8365054	Quase perfeito
Gestão Orç, Fin e Contratações	0,8365054	Quase perfeito
Liderança	0,8369346	Quase perfeito

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Vieira (2022).

O Coeficiente Alfa de *Cronbach* do mecanismo Estratégia (tema) apresentou resultado de **0,9273,** com 92% de certeza, ou seja, indica uma confiabilidade interna do questionário excelente. A variância das respostas da amostra, apresenta mais que o mínimo requerido de 0,70, admitindo-se até 0,6 no caso de pesquisas exploratórias (HAIR et al., 2009, p. 96).

3.2 Resultados etapa 2 – Obtenção dos indicadores parciais com o somatório da escala *likert*

O primeiro objetivo específico desta pesquisa corresponde a necessidade de construir um indicador global único do alinhamento da Marinha do Brasil às melhores práticas de Governança e Gestão Pública.

Entretanto, para atingir esse objetivo, primeiramente, foram obtidos índices parciais por meio do somatório dos itens contidos nos questionários, seguidos de uma normalização para o intervalo {0,1}, nos cinco componentes atinentes aos temas Governança e Gestão Pública. Os resultados são apresentados na Tabela 1, conforme a seguir:

Tabela 1 - Indicadores parciais das OM – somatório escala *Likert*

(continua)

OM	Liderança	Controle	Estratégia e Riscos	Gestão de Pessoas	Gestão Or, Fin Cont
OM1	0,8667	0,9571	0,6250	0,6857	0,9714
OM2	1,0000	1,0000	1,0000	0,9143	1,0000
OM3	0,8000	0,6143	0,7000	0,7714	0,7714
OM4	0,9333	0,9714	0,9000	0,9143	1,0000
OM5	0,8667	0,9286	0,7000	0,9143	1,0000
OM6	0,7167	0,3714	0,4250	0,3429	0,6286
OM7	0,7167	0,6286	0,6500	0,7429	0,8857
OM8	0,6833	0,7143	0,8750	0,7143	0,8000
OM9	0,8833	0,8429	0,8500	1,0000	1,0000
OM10	0,9333	0,9714	0,8000	0,9714	1,0000
OM11	0,9333	0,7143	0,7750	1,0000	0,8000
OM12	0,6667	0,8143	0,7250	0,7143	0,8000
OM13	0,7333	0,9429	0,9500	0,8571	1,0000

Tabela 1 - Indicadores parciais das OM – somatório escala *Likert*

(conclusão)

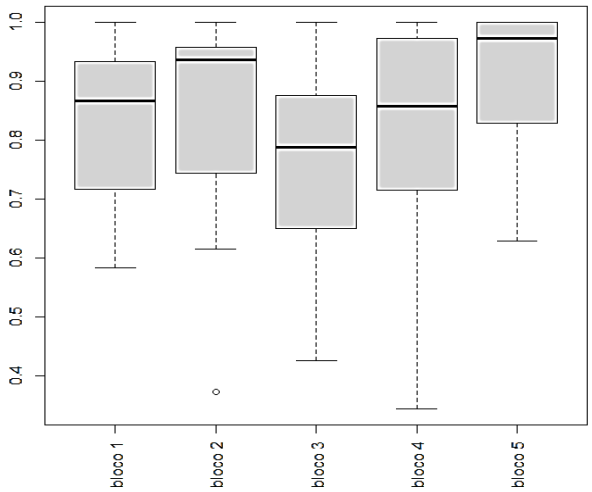
OM	Liderança	Controle	Estratégia e Riscos	Gestão de Pessoas	Gestão Or, Fin Cont
OM14	1,0000	0,9429	0,8500	0,9143	0,9429
OM15	0,6833	0,8429	0,6500	0,7143	0,8857
OM16	0,5833	0,7429	0,4500	0,6286	0,6857
OM17	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,9714
OM18	0,9667	0,9429	0,9250	0,8571	0,9714
OM19	0,9000	1,0000	0,9750	1,0000	1,0000
OM20	0,8667	0,8000	0,8750	0,7429	0,9714
OM21	0,9500	0,9429	0,6250	0,9429	0,9143
OM22	0,8833	0,9571	0,8250	0,9714	1,0000
OM23	0,7833	0,9857	0,7500	0,9714	1,0000
OM24	0,9667	0,9571	0,8250	0,8571	1,0000
OM25	0,5833	0,7143	0,5500	0,6571	0,8286
OM26	0,8667	0,8429	0,6000	0,8571	0,9429

Fonte: A autora, 2022.

A Tabela 1, contribui para à visualização dos índices parciais das 26 OM, em relação aos cinco mecanismos de governança e gestão (p=5): Liderança (X1), Controle (X2), Estratégia e Riscos (X3), Gestão de Pessoas (X4) e Gestão Orc, Fin e Contratações (X5).

A seguir, são apresentados os resultados dos indicadores parciais de acordo com a Figura 8.

Figura 8 - *Boxplots* dos indicadores parciais



Fonte: A autora, 2022.

O *boxplot* (Figura 9) é uma ferramenta gráfica para representar a variação de dados observados de uma variável numérica por meio de quartis. O valor máximo que cada uma das OM pode obter é 1. Se a OM obtém o valor 1, significa que os respondentes concordaram

totalmente com todas as questões do questionário, associadas aquele determinado bloco. Em outras palavras, a OM está concordando com aquelas hipóteses estabelecidas por meio das perguntas.

Cada *boxplot*, acima, representa um bloco de perguntas, ou seja, um tema. Desta forma, é possível verificar a maneira que os dados estão distribuídos. A maioria das respostas estão próximas de 1, demonstrando um alinhamento muito bom das OM às boas práticas, haja vista que cada pergunta remete a uma prática que, quando aplicada, aproxima as OM dos resultados esperados de maturidade com o regramento de governança e gestão pública, de acordo com o RBGO.

Em linhas gerais, as OM tendem a concordar com as práticas. Nota-se que as caixas configuram quase que na mesma posição, demonstrando esse alinhamento. O bloco 3, apresenta o resultado menos harmônico, o que revela que no tema: Gestão de Pessoas, as OM ainda precisam implementar algumas práticas e melhorar seu alinhamento.

Diante disso, a próxima subseção apresenta os resultados com a aplicação da ACP para alcançar o objetivo geral desta pesquisa.

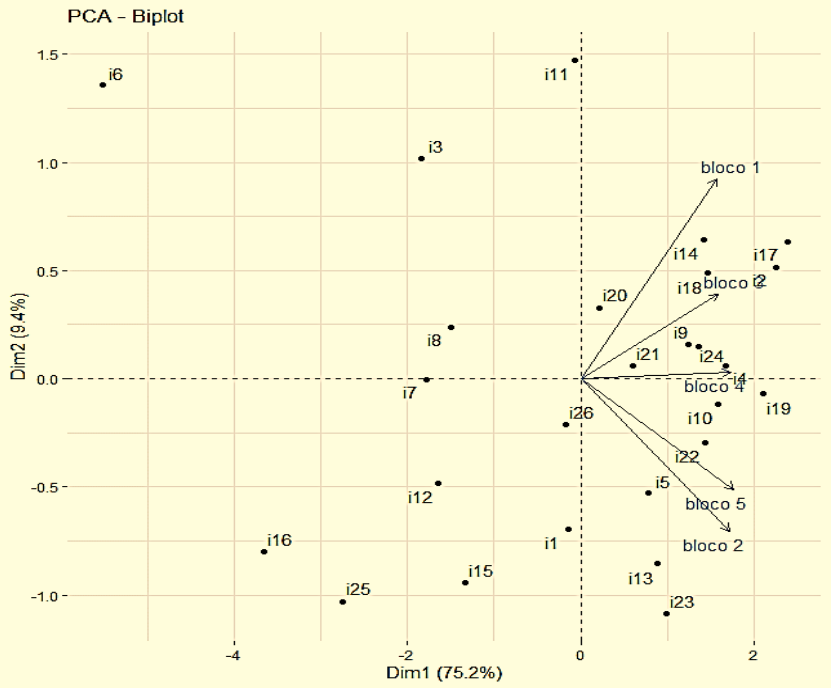
3.3 Resultados etapa 3 – Análise de Componentes Principais (ACP)

A ACP transforma, linearmente, um conjunto original de variáveis, inicialmente correlacionadas entre si, em um conjunto substancialmente menor de variáveis não correlacionadas que contém a maior parte da informação do conjunto original (Hongyu, 2015, p. 01).

Desta forma, foi empregada a referida análise para obter um indicador único por tema, para cada OM, visando medir seu alinhamento às boas práticas de governança e gestão pública.

Um mapa obtido pela projeção do conjunto das OM (OM1, OM2, OM3,...OM26) caracterizados pelos seus respectivos *escores* das primeiras componentes principais (Dim1 e Dim2) é gerado, conforme a seguir:

Figura 9 - *Biplot* da variância explicada pela ACP



Fonte: A autora, 2022.

O *Biplot* (Figura 9) é um mapa obtido pela projeção do espaço definido pelos *W* eixos fatoriais no plano definido que concentram as maiores parcelas da inércia total. A qualidade desta representação é considerada satisfatória pois os dois eixos que definem o plano concentrarem pelo menos 75% da inércia total.

De acordo com a Figura 9, a primeira componente principal (eixo horizontal) concentra 75,2% da variância total. Logo, a primeira componente serviu de suporte para explicar o indicador global do alinhamento das OM, pois concentra maioria da informação contida nos cinco temas avaliados.

Além disso, a Figura 9 revela como as OM estão localizadas em relação aos temas avaliados. O alinhamento das OM às melhores práticas, aumenta no sentido da esquerda para a direita. Desta forma, podemos perceber que o aumento representa que os vetores referentes aos cinco temas de governança e gestão, analisados nesta pesquisa, estão direcionados para o lado direito do mapa.

Posto isso, tem-se que as OM17, OM2, OM19, OM4, OM10, OM18, OM22, OM14, OM24 e OM9 apresentam melhores resultados, pois estão localizadas no lado direito e, portanto, mais próximas dos temas avaliados. Os sentidos dos vetores para cima e para baixo, tem por propósito expressar que a segunda componente principal (Dim2), situada no segundo eixo fatorial (vertical), retrata que as OM estão mais alinhadas em alguns temas, podendo sugerir uma especialização.

Diante disso, observa-se que a OM5 obteve uma boa avaliação no tema sob perspectiva de Estratégia, enquanto a OM22, por exemplo, apresentou especialização no tema Liderança.

Sendo assim, a primeira componente é a que melhor explica o fenômeno, propondo um bom suporte para definição do indicador global do alinhamento das OM da MB às melhores práticas de Governança e Gestão, se comparado aos cinco temas abordados na avaliação desta pesquisa.

Outrossim, a Tabela 2 a seguir apresenta a ordenação (*ranking*) das OM segundo o indicador global obtido com o uso da ACP, classificando-as conforme o grau de alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública.

Após a Análise de Componentes Principais é possível identificar e calcular os indicadores globais (notas) para cada elemento amostral. A ordenação das componentes foi na ordem de 75,2 %, gerado pela primeira dimensão e promove um importante suporte para a escala. Conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 - Ordenação de pontuação obtida pela ACP (Índice Global)

(continua)

OM	ÍNDICE	CLASSIFICAÇÃO
OM17	**1,00**	1ª
OM2	**0,98**	2ª
OM19	**0,97**	3ª
OM4	**0,91**	4ª
OM10	**0,90**	5ª
OM18	**0,88**	6ª
OM22	**0,88**	7ª
OM14	**0,88**	8ª
OM24	**0,87**	9ª
OM9	**0,86**	10ª
OM23	**0,82**	11ª
OM13	**0,81**	12ª
OM5	**0,80**	13ª
M21	**0,78**	14ª
OM20	**0,73**	15ª
OM11	**0,69**	16ª
OM1	**0,68**	17ª

Tabela 2 - Ordenação de pontuação obtida pela ACP (Índice Global)

(conclusão)

OM	ÍNDICE	CLASSIFICAÇÃO
OM26	**0,68**	18ª
OM15	**0,53**	19ª
OM8	**0,51**	20ª
OM12	**0,49**	21ª
OM7	**0,47**	22ª
OM3	**0,47**	23ª
OM25	**0,35**	24ª
OM16	0,24	25ª
OM6	-	26ª

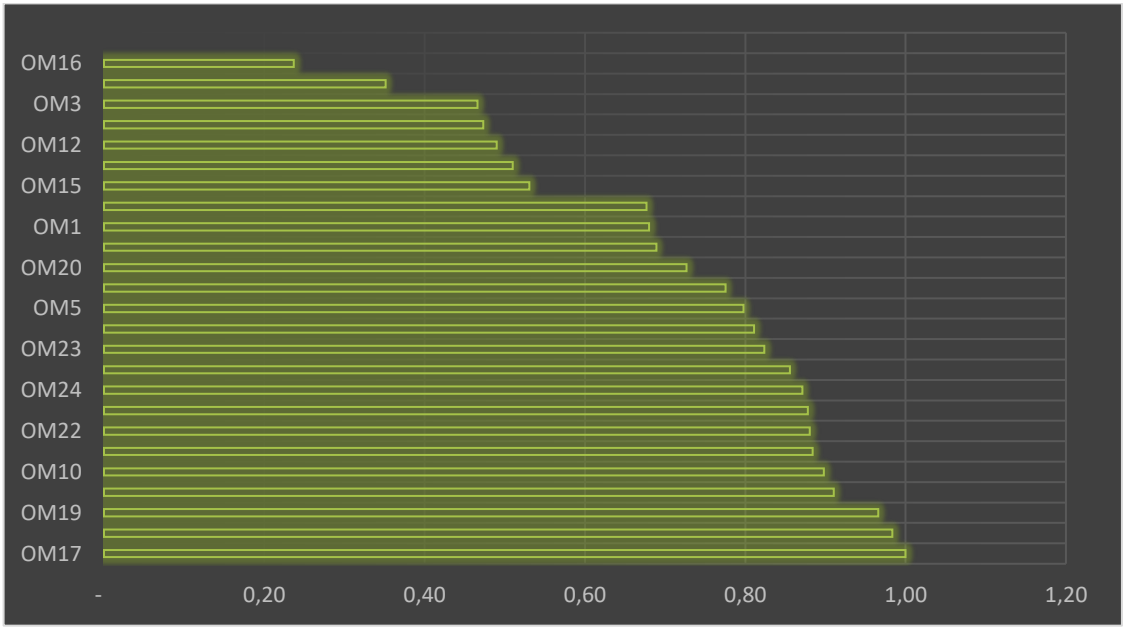
Fonte: A autora, 2022.

A Tabela 2 apresenta a classificação das OM de acordo com a pontuação obtida pela ACP. Adiante, a Figura 10 representa o escalonamento *(ranking)* das OM. Percebe-se que a OM17 obteve o melhor resultado, seguindo-se da OM2, OM19, e, assim por diante.

Por outro lado, tem-se que as OM16 e OM6 obtiveram resultados "inexpressivos", alcançando menos de 25% das boas práticas, um resultado considerado inexpressivo à luz da escala avaliativa (Figura 15).

A Figura 10, apresentada a seguir, demonstra a ordenação das OM, de acordo com o grau de alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública.

Figura 10 - Classificação geral das OM segundo o indicador global



Fonte: A autora, 2022.

Releva mencionar que o propósito de apresentar um *score* com a classificação das OM (Figura 10) não objetiva mensurar aquela que teve o melhor desempenho, mas sim, oportuniza colaborar com a alta administração naval sobre o diagnostico quanto ao alinhamento das OM e, implementar controles internos, de acordo com as melhores práticas apresentadas no conteúdo dessa pesquisa, adotar modelos a fim de mitigar riscos associados.

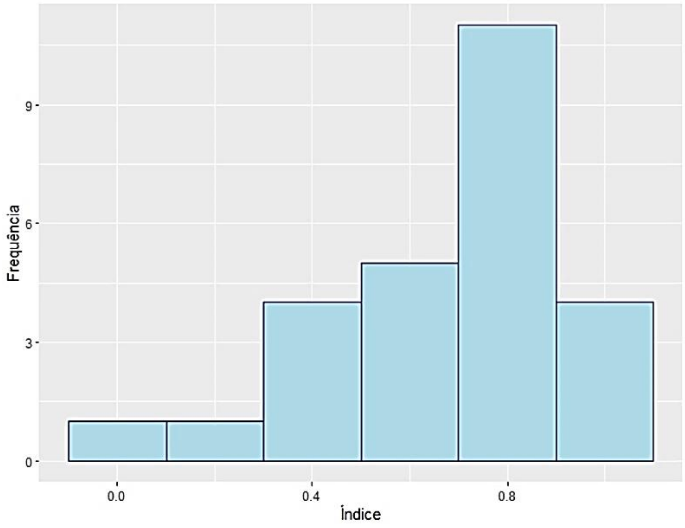
3.4 Resultados da etapa 4 - Análise de Agrupamentos (AA)

Nesta seção são apresentados os resultados atinentes ao segundo objetivo específico desta pesquisa. O trabalho foi desenvolvido iniciando-se pela segmentação das OM avaliadas em agrupamentos (*clusters*), de maneira que sejam classificadas em agrupamento iguais as OM semelhantes em relação aos graus de alinhamento com às melhores práticas de governança e gestão pública.

Desta maneira, os agrupamentos representam um padrão ou tipologia de OM, para o qual podem ser distinguido pontos altos e baixos, no que tange o alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública.

Sendo assim, segmentar as OM foi possível após a estratificação dos respectivos índices, obtidos por meio da ACP. A distribuição de frequência dos indicadores globais é apresentada pelo histograma na Figura 11.

Figura 11 – Histograma de distribuição de frequência dos indicadores globais

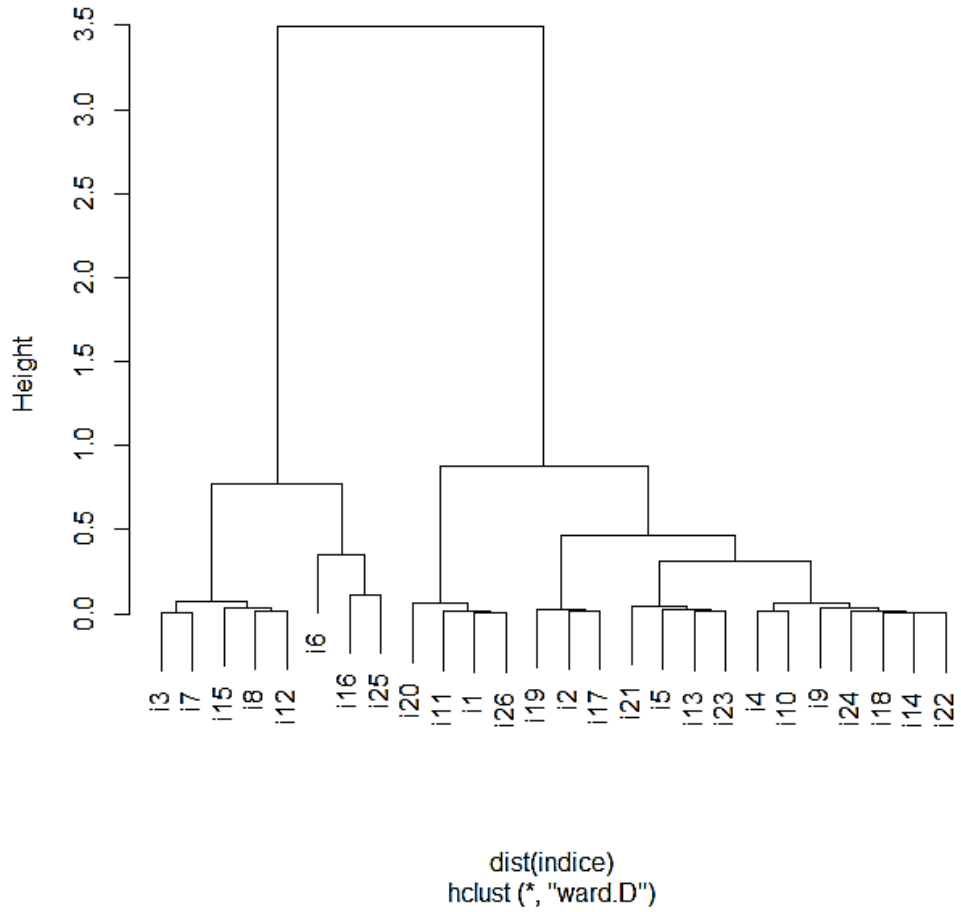


Fonte: A autora, 2022.

A média do indicador global é de aproximadamente 0,7 e, conforme ilustrado no histograma (Figura 11), a maioria das OM tem indicador global próximo ao valor máximo de 1. Assim, pode-se concluir que a maioria das OM avaliadas estão alinhadas às melhores práticas de governança e gestão pública.

Posto isso, foi realizada uma estratificação, com a utilização da Análise de Agrupamentos (AA), aos escores das OM nos indicadores globais, após a ACP. A Figura 12 demonstra os resultados desta análise por meio do dendrograma. Optou-se pelo método hierárquico de *Ward*, pois a o trabalho foi realizado com base em uma amostra reduzida de elementos.

Figura 12 – Dendrograma *ward*



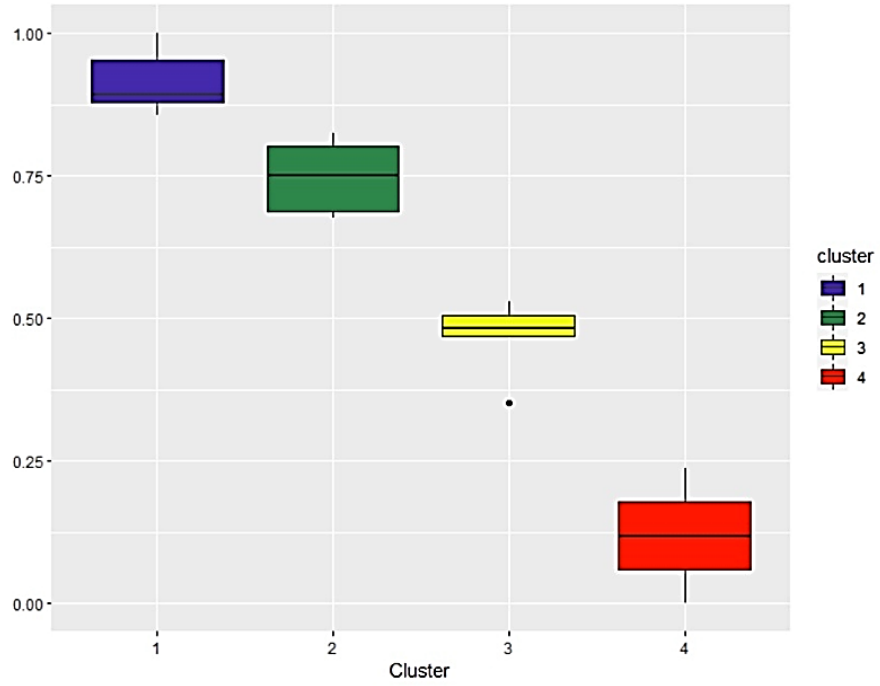
Fonte: A autora, 2022.

A análise do dendrograma representado pela Figura 12, demonstra que uma agregação em 4 *clusters* é adequada. Ressalta-se o *cluster* 1 é formado pelas OM com os melhores níveis no indicador global, logo no *cluster* 1 são classificadas as OM com maior grau de alinhamento

às melhores práticas de governança e gestão pública. Sendo composto pelas seguintes: OM17, OM2, OM19, OM4, OM10, OM18, OM22, OM14, OM24 e OM9.

Nessa conjuntura, a Figura 13, a seguir, permite identificar a segmentação existente em quatro *clusters*, após a aplicação da ACP e, portanto, considerando o índice global que apresenta qual o grau de alinhamento das OM da MB às melhores práticas de governança e gestão pública.

Figura 13 – *Boxplot* do Indicador Global



Fonte: A autora, 2022.

A leitura dos *boxplots* dos indicadores globais, em cada *cluster*, representado pela Figura 14, indica que enquanto a OM17 (primeira classificada) está 100% alinhada às melhores práticas de governança e gestão pública. Os *clusters* estão segmentados e as medianas dos *boxplot* estão em ordem decrescentes no sentido do *cluster* 1 até o *cluster* 4.

Diante do exposto, a seguir na Tabela 3, tem-se a relação geral de todas as OM segmentas em cada um dos agrupamentos, em ordem decrescente na avaliação de acordo com o indicador global.

Tabela 3 - Relação geral de OM por agrupamento

OM	CONTROLE	ESTRATÉGIA	GESTÃO PESSOAL	GESTÃO ORÇ FIN E CONT	LIDERANÇA E GOVERNANÇA	INDICADOR GLOBAL	CLUSTER
OM17	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,9714	1,00	1
OM2	1,0000	1,0000	1,0000	0,9143	1,0000	0,98	1
OM19	0,9000	1,0000	0,9750	1,0000	1,0000	0,97	1
OM4	0,9333	0,9714	0,9000	0,9143	1,0000	0,91	1
OM10	0,9333	0,9714	0,8000	0,9714	1,0000	0,90	1
OM18	0,9667	0,9429	0,9250	0,8571	0,9714	0,88	1
OM22	0,8833	0,9571	0,8250	0,9714	1,0000	0,88	1
OM14	1,0000	0,9429	0,8500	0,9143	0,9429	0,88	1
OM24	0,9667	0,9571	0,8250	0,8571	1,0000	0,87	1
OM9	0,8833	0,8429	0,8500	1,0000	1,0000	0,86	1
OM23	0,7833	0,9857	0,7500	0,9714	1,0000	0,82	2
OM13	0,7333	0,9429	0,9500	0,8571	1,0000	0,81	2
OM5	0,8667	0,9286	0,7000	0,9143	1,0000	0,80	2
OM21	0,9500	0,9429	0,6250	0,9429	0,9143	0,78	2
OM20	0,8667	0,8000	0,8750	0,7429	0,9714	0,73	2
OM11	0,9333	0,7143	0,7750	1,0000	0,8000	0,69	2
OM1	0,8667	0,9571	0,6250	0,6857	0,9714	0,68	2
OM26	0,8667	0,8429	0,6000	0,8571	0,9429	0,68	2
OM15	**0,6833**	**0,8429**	**0,6500**	**0,7143**	**0,8857**	**0,53**	**3**
OM8	**0,6833**	**0,7143**	**0,8750**	**0,7143**	**0,8000**	**0,51**	**3**
OM12	**0,6667**	**0,8143**	**0,7250**	**0,7143**	**0,8000**	**0,49**	**3**
OM7	**0,7167**	**0,6286**	**0,6500**	**0,7429**	**0,8857**	**0,47**	**3**
OM3	**0,8000**	**0,6143**	**0,7000**	**0,7714**	**0,7714**	**0,47**	**3**
OM25	**0,5833**	**0,7143**	**0,5500**	**0,6571**	**0,8286**	**0,35**	**3**
OM16	0,5833	0,7429	0,4500	0,6286	0,6857	0,24	4
OM6	0,7167	0,3714	0,4250	0,3429	0,6286	-	4

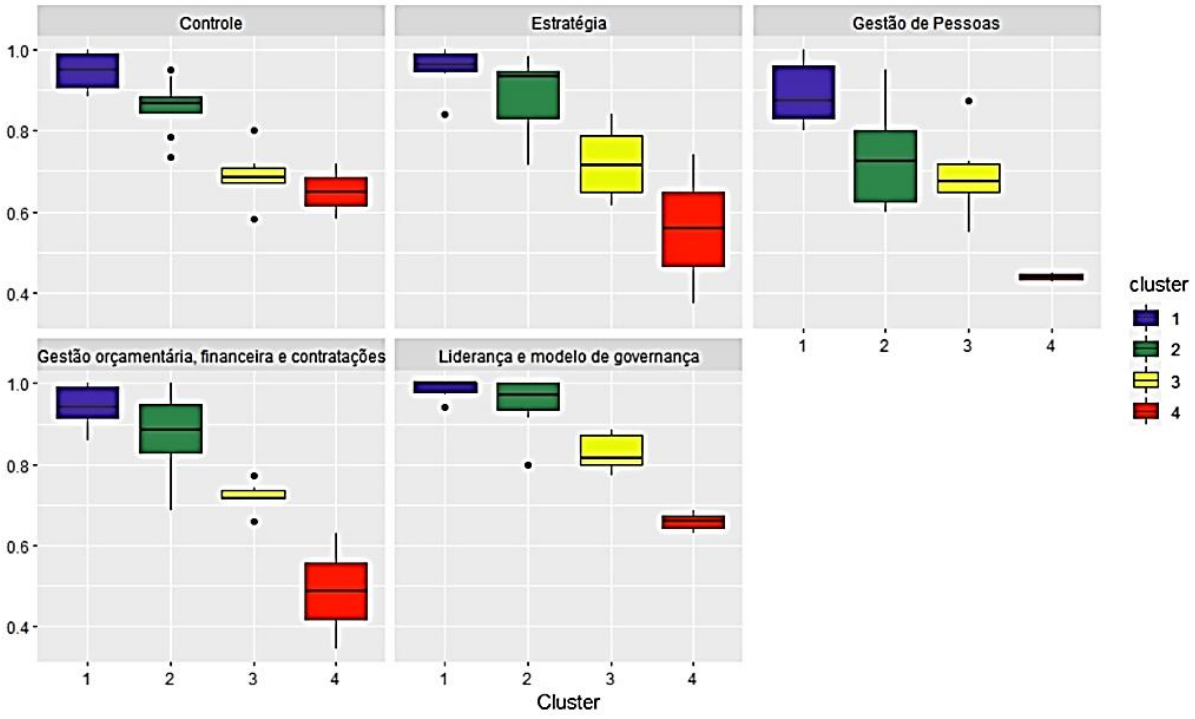
Fonte: A autora, 2022.

Foram formados quatro *clusters*, que representam com 93,72% da inércia total entre os *clusters*, resultado encontrado pela solução do *Kmeans*. O *cluster* 1 formado por 10 OM, obtiveram resultados considerados “Aprimorados”; o *cluster* 2 é composto por 8 OM, tendo resultados considerados “Intermediários”; já o *cluster* 3 representado por 6 OM, tiveram um grau de alinhamento considerado “Inicial”, que denota estarem implementando os mecanismos de governança e gestão pública.

Cabe enfatizar que o *cluster* 4 representa os piores resultados e são formados apenas por 2 OM, refletindo o resultado “Inexpressivo”, indicando a necessidade de adoção de melhorias de gestão e implementação das práticas de governança e gestão públicas, de acordo com as orientações do TCU.

Ainda nesta linha, com o propósito de ampliar a análise por meio do reconhecimento dos pontos aprimorados e aqueles que carecem de implementação de melhorias pelas OM avaliadas, em cada tema, a seguir a Figura 14 demonstra os indicadores parciais em cada tema e em cada *cluster*.

Figura 14 – *Clusters* dos indicadores parciais das OM



Fonte: A autora, 2022.

A Figura 14 revela que as medianas das OM classificadas no *cluster* 1 estão mais aderentes as melhores práticas, em todos os mecanismos de governança e gestão. Ou seja, esse *cluster* é formado pelas OM mais alinhadas às melhores práticas de governança e gestão pública. No *cluster* 1, tem-se o padrão de referência (*benchmark*) para os demais clusters, no que se refere ao grau alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública. Enquanto o *cluster* 4 reúne as menores medianas em todos os temas, apresentando um resultado "inexpressivo".

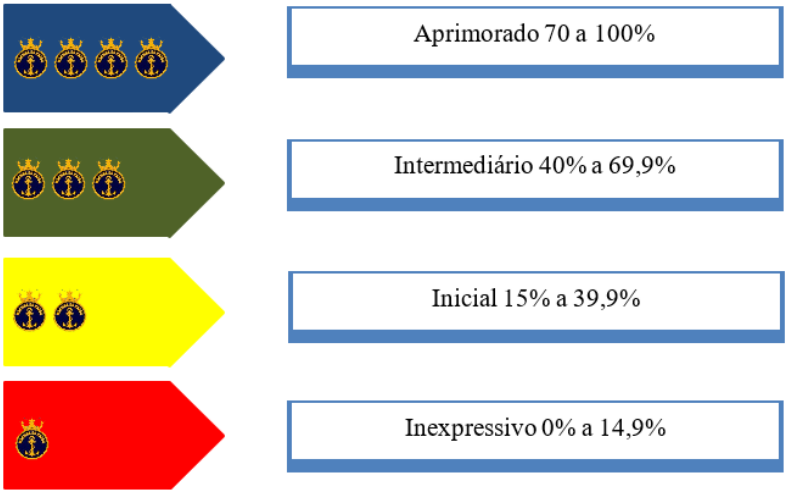
Ademais, vale ressaltar que o *cluster* 4 tem apenas 2 OM e, que nos cinco mecanismos de governança e gestão pública avaliados, estão distantes do intervalo delimitado pelo *boxplot* do *cluster* 1, portanto, no *cluster* 4 não há pontos fortes. Sendo assim, as OM26 e OM6 necessitam ter as suas práticas de governança e gestão públicas revistas.

Diante disso, tem-se que a imediação dos *boxplots* dos *clusters* 1 e 2, em especial no tema “Liderança e Modelo de Governança”, pois neste há alguma sobreposição das caixas que concentram 50% das observações, representam que este tema corresponde ao ponto forte das OM classificadas no *cluster* 2. Entretanto, no que se refere aos outros quatro temas avaliados, representam pontos fracos das OM.

Essa confinidade entre os *clusters* 1 e 2 indica que uma adaptação em menor escala pode ser suficiente para que a haja um alinhamento das OM às melhores práticas de governança e gestão pública. Outrossim, o *cluster* 3 também está distante do *cluster* 1, em todos os temas, sem que ocorra qualquer sobreposição entre as caixas dos *boxplots*. Indicando assim, a inexistência de pontos fortes no *cluster* 3.

Por fim, destaca-se que a inexistência de sobreposição entre as caixas dos *boxplots* dos *cluster* 3 e 4 em todos os temas. Isso revela a diferença entre as OM pertencentes a esses dois *clusters.* Desta forma, tem-se que o *cluster* 3, estando na escala avaliativa (Figura 15) com grau de alinhamento “Inicial”, está próximo de implementar algumas medidas para alcançar a maturidade às melhores práticas, enquanto o *cluster* 4 tem um longo caminho a percorrer.

Figura 15 - Escala avaliativa para os agrupamentos



Fonte: A autora 2022, adaptado do TCU, BRASIL, 2020a.

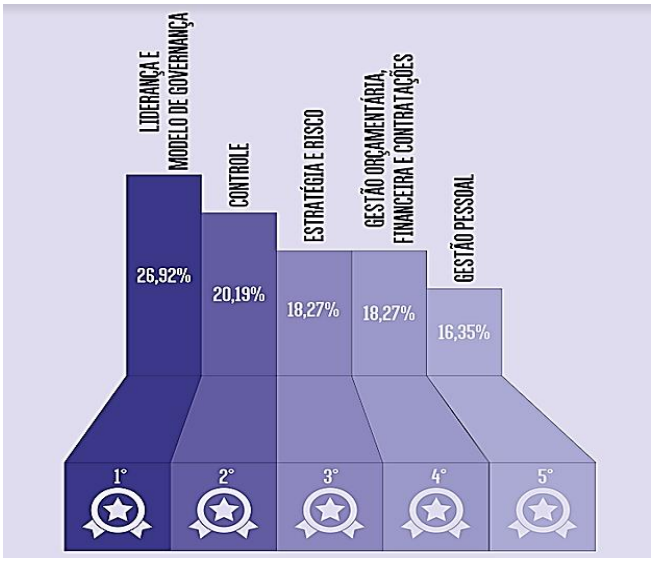
A Figura 15 (acima) representa uma escala avaliativa para os agrupamentos (*clusters*), de acordo com o RBGO. Por meio dessa escala, pode-se diagnosticar o estágio, em que as OM se encontram, de alinhamento às melhores práticas de governança e gestão.

3.5 Resultados da etapa 5 - Estimação do Modelo Regressão Linear Múltipla

A Regressão Linear Múltipla (RLM) foi utilizada com a finalidade de avaliar a importância relativa de cada mecanismo, (tema) previstos na análise para construção de um indicador global do alinhamento das OM avaliadas da MB às boas práticas de governança e gestão, sendo assim, cumprindo o terceiro objetivo específico desta pesquisa.

O indicador global alcançado na ACP concentra 75,2% da variância total dos cinco indicadores parciais. Sendo assim, como resultado da equação de regressão, tem-se a Figura 15, a qual revela a importância relativa de cada tema dentro da pesquisa.

Figura 16 - Resultado obtido com o Modelo de Regressão Linear Múltipla



Fonte: A autora, 2022.

Conforme ilustrado a Figura 16, o tema “Liderança e Governança” representa o mecanismo detalhado neste referencial teórico, como o que mais descreve os mecanismos e servirá de parâmetro para o alinhamento das OM avaliadas, sendo o mecanismo de “Controle”, o segundo, que mais reflete a importância relativa do tema.

A importância desses mecanismos reflete a necessidade de intensificação na adoção dessas práticas de modo a permitir o alinhamento às melhores práticas de governança e gestão pública.

As OM que compõem o *cluster* 1, são aquelas que apresentam resultados elevados de maturidade na adoção das melhores práticas de nos mecanismos de governança e gestão. O

resultado na escala avaliativa de “Aprimorado”, identificado por meio do indicador global gerado pela ACP, servem de *benchmarking* para as demais OM. No que se refere ao mecanismo Controle, apresentaram resultados acima de 88% de alinhamento às melhores práticas associadas.

Em seguida, tem-se os resultados atinentes ao mecanismo de Estratégia e Riscos. As OM deste *cluster* tiveram média de 96% do índice de alinhamento as melhores práticas associadas a este mecanismo. Seguindo-se pelo mecanismo Gestão de Pessoal, os OM segmentadas no *cluster* 1, tiveram um grau de alinhamento acima de 90%.

No que se refere a avaliação dos OM tipificadas no *cluster* 1, atinente ao mecanismo de Gestão Orçamentária, Financeira e de Contratações, as OM obtiveram a média de índices superior a 94%, demonstrando estarem plenamente alinhadas às melhores práticas associadas a esse critério.

Ainda nesse contexto, os *scores* alcançados no mecanismo Liderança e Modelo de Governança, revelam o resultado mais perceptível do mecanismo. O grau de maturidade em nível “Aprimorado”, obteve a média no índice global de 99%.

Os resultados das OM segmentadas no *cluster* 2, apresentam resultado “Intermediário”, e possuem resultados muito próximos as OM segmentadas no cluster 1. Neste caso, foram identificadas oportunidades de pequenos ajustes por meio do aperfeiçoamento das práticas associadas para alinhar aos mecanismos de governança e gestão pública.

Ademais, no que tange a tipologia das OM classificadas no *cluster* 3, este grupo obteve grau de alinhamento às práticas de governança em grau “Inicial”, o que revela que as práticas associadas estão em fase de implementação. Os índices globais deste grupo apresentaram resultados inferiores e 53% no grau de alinhamento. Além disso, um alinhamento acanhado é demonstrado nos resultados às práticas relacionadas ao mecanismo de Controle.

Não obstante, apenas 2 OM compõem o *cluster* 4, as OM16 e OM6. O grau de alinhamento é classificado na escala avaliativa como “Inexpressivo”, demonstrando a necessidade de aprimoramento de quase todas as práticas associadas aos mecanismos de governança e gestão pública.

Finalmente, a OM16 apresentou um perfil integrado de 24%. Enquanto a OM6 revelou índice negativo. Destaca-se, porém, que a OM16 apresentou um grau de alinhamento expressivo no mecanismo de Estratégia. Enquanto a OM6 apresentou um melhor resultado no tema: Controle.

A despeito disso, é mister enfatizar que ambas as OM tiveram as melhores médias nos índices parciais de Liderança e Modelo de Governança. Este mecanismo, conforme resultado

obtido com MRLM, apresentou-se como o tema de maior relevância relativa para explicação do fenômeno estudado nesta pesquisa.

3.6 Análise dos resultados a partir da Matriz *SWOT* (FOFA)

As entidades do setor público enfrentam uma ampla gama de incertezas fatores internos e externos que podem afetar a realização de seus objetivos. O efeito de essa incerteza sobre seus objetivos é chamado de risco e pode ser positivo (oportunidades) ou negativo (ameaças). As entidades do sector público têm de lidar com risco em todas as suas atividades (IFAC, 2014, p. 27).

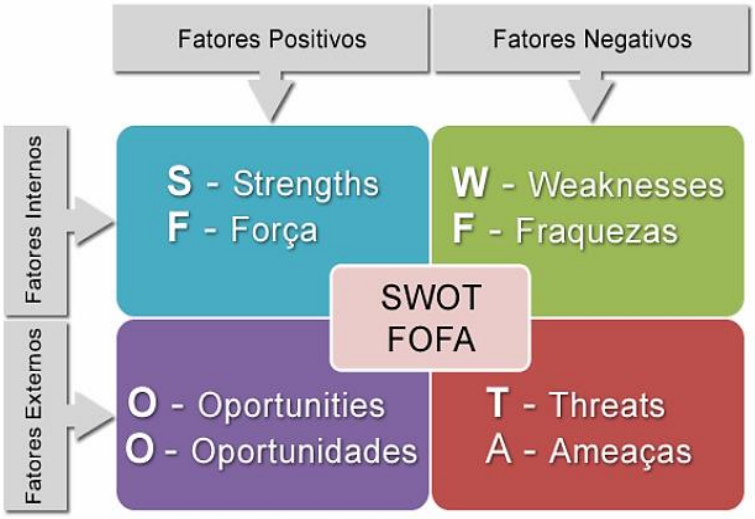
Nesse seguimento, vale evidenciar que o principal propósito do iGG é contribuir para que seus usuários identifiquem aspectos de governança e gestão pública, com maiores riscos associados, a fim de detectar a melhor forma de reduzi-los por meio da adoção de medidas controles internos mais efetivos.

Releva, ainda, mencionar que na medida em que a organização consegue reduzir os riscos à níveis aceitáveis, a mesma amplia a probabilidade de alcançar os objetivos previstos e, assim, construir medidas compatíveis às melhorias, reforçando a qualidade da governança e na gestão.

Por essa razão, a análise dos dados colhidos a partir do questionário, contendo os itens de verificação, detalhados no APÊNDICE A, refletem as melhores práticas de governança e gestão pública, consagradas pelo TCU, e refletem a consolidação das práticas que se adequam à MB.

A fim de possibilitar uma verificação da relação entre os aspectos Fortes, Fracos, as Oportunidades e as Ameaças, segmentando por ambientes internos e externos, e, a partir disso, relacionar os riscos e oportunidades de melhoria correlacionadas, utilizou-se a análise *Strehgthse, Weaknesses, Opportunitiese and Threats - SWOT* ou matriz FOFA. Conforme apresentado na Figura 17.

Figura 17 – Matriz *SWOT* ou FOFA



Fonte: Baseado em JONHSON, SCHOLES; WITTINGNTON (2007).

Para Kotler e Keller (2012, p. 49) a mensuração das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma determinada instituição é denominada análise *SWOT*.

Esta análise permite atingir o segundo objetivo específico desta pesquisa e a principal finalidade de sua utilização é permitir que sejam identificados os pontos fortes e os pontos fracos das OM avaliadas, em cada tema. A seguir a análise *SWOT* dos dados adquiridos por meio dos questionários avaliativos utilizados na presente pesquisa.

Quadro 9 - Matriz *SWOT* dos indicadores de Governança e Gestão pública

(continua)

		FATORES POSITIVOS FORÇAS	**FATORES NEGATIVOS** FRAQUEZAS
FATORES INTERNOS	***Cluster* 1**	- Práticas realizadas de acordo com as referências nacionais e internacionais na **maior parte das áreas relevantes, mensuradas pelos indicadores**, atendendo os padrões definidos à realização dos objetivos-estratégicos da Organização.	Necessita apenas de pequenos ajustes ao aprimoramento.
	***Cluster* 2**	Práticas realizadas de acordo com as referências nacionais e internacionais **em algumas áreas relevantes, mensuradas pelos indicadores**, atendendo os padrões definidos à realização dos objetivos-estratégicos da Organização.	Necessita apenas de pequenos ajustes à implementação de boas práticas para alcançar índices aprimorados do alinhamento.

Quadro 9 - Matriz *SWOT* dos indicadores de Governança e Gestão pública

(conclusão)

		FATORES POSITIVOS FORÇAS	FATORES NEGATIVOS FRAQUEZAS
FATORES INTERNOS	***Cluster 3***	Práticas existentes, porém, aplicadas esporádicamente somente em algumas áreas relevantes.	Fragilidades na estrutura de Governança, refletindo a potencial falta de coordenação, orientação e monitoramento
	Cluster 4	Não foram identificados.	Práticas inexistentes ou não implementadas, podendo resultar no mau funcionamento das OM.

		FATORES POSITIVOS OPORTUNIDADES	FATORES NEGATIVOS AMEAÇAS
FATORES EXTERNOS	***Cluster 1***	Existência de indicadores consistentes, importantes para: - Conquista da credibilidade da organização perante as partes interessadas (externalidade).	Dificuldade de avaliar o impacto dos riscos.
	Cluster 2	Aplicação de pequenos ajustes nas áreas relevantes que ainda não foram alcançadas, a fim de elevar o nível de maturidade.	Ausência de transparência quanto a existência de controles internos, tonando-se inviável aduzir se há riscos tratados, nas OM desse *cluster* (TCU, 2021).
	Cluster 3	- Reforço dos controles internos à mitigação dos riscos, a fim de promover a coordenação, orientação e o monitoramento.	- Impossibilidade de medir o alcance de suas metas.
	Cluster 4	Comunicação facilitada (mesma instituição) junto às OM em estágio avançado, na escala avaliativa (*benchmarking*), impulsionando o intercâmbio de informações.	- Aumento dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e dos controles implementados para sua respectiva mitigação.

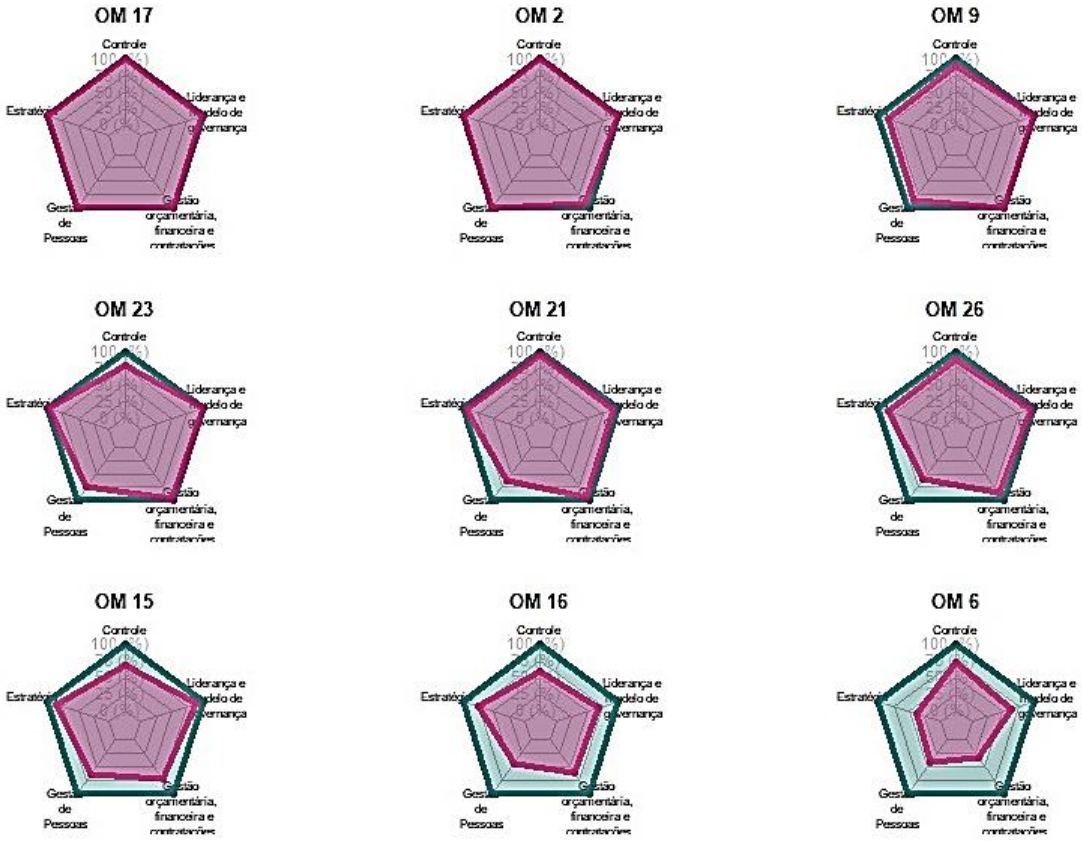
Fonte: A autora, 2022.

O Quadro 9 compila as informações quanto aos principais aspectos referentes aos pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças, com base no resultado obtido por meio das respostas aos questionários de avaliação eletrônico. Destaca-se que os índices globais do *cluster* 4 apresentaram resultados inferiores a 24% no grau de alinhamento. Por essa razão, não foram identificados pontos fortes nesse *cluster*.

As oportunidades de melhoria identificadas no quadro acima revelam em essência, a necessidade de aprimoramento, pelas OM, a fim de evitar ocorrências que impactem, negativamente, no modelo de negócio dessas organizações.

Em relação aos pontos fortes, pode-se afirmar que há muitos aspectos a serem aproveitados como *benchmarking* pelos líderes de Governança do Comando da Marinha. A seguir, a Figura 18 representa os resultados de autoavaliação de uma amostra de nove OM, a fim de consolidar o entendimento do que foi tratado até o momento.

Figura 18 – Resultado de autoavaliação das OM respondentes



Fonte: A autora, 2022.

Os gráficos apresentados na Figura 18 permitem uma análise mais clara dos resultados alcançados. A escolha dessas OM para configurar a apresentação, tem por fundamento, demonstrar as diferenças das OM dentro das escalas avaliativas, em quatro classificações: Aprimorado (*cluster* 1), Intermediário (*cluster* 2), Inicial (*cluster* 3) e Inexpressivo (*cluster* 4).

As OM17, OM2, OM9 compõem o grupo de OM que obtiveram os melhores índices demonstrativos do grau de alinhamento (*cluster* 1 – Aprimorado). Conforme apresentado no gráfico (Figura 18), todas OM tiveram, nos cinco temas (mecanismos) de análise propostos, excelentes índices. Cada ponta do gráfico representa um mecanismo, assim identifica-se que estas OM estão bem alinhadas às práticas (mecanismos), desta pesquisa.

As OM23, OM21 e OM26 (*Cluster* 2 - Intermediário), sendo, portanto, necessários ajustes para o alcance do alinhamento Aprimorado. A OM23 e OM21 precisam aperfeiçoar as medidas no mecanismo de gestão pública ligado a Gestão de Pessoal. A OM23 necessita, ainda, de melhorias no mecanismo de Controle. Enquanto a OM26 deve buscar o aperfeiçoamento nos mecanismos de Gestão de Pessoal e Estratégia.

Destaca-se, que as OM15, OM16 e OM6 (*cluster* 3 e 4 – Inicial e Inexpressivo) dentro da escala avaliativa. Desta forma, recomenda-se que elas implementem, dentre outras, as medidas elencadas no Quadro 9 (Matriz *SWOT* ou FOFA).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do estudo foi verificar qual o grau de alinhamento das OM da MB às melhores práticas de Governança e Gestão Pública, a luz do Referencial Básico de Governança Organizacional, do TCU.

Para tanto a pesquisa se configurou como exploratório-descritiva e foram utilizadas técnicas estatísticas para tratamento dos dados por meio no programa R (R CORE TEAM, 2020).

Diante disso, após a coleta dos dados, foram avaliados o perfil dos respondentes e qual o grau de alinhamento das OM, por meio de cinco questionários contendo os itens de verificação dos componentes de Governança e Gestão pública, a luz do RBGO do TCU, sendo estes: Liderança; Estratégia e Governança; Controle; Gestão de Pessoal e Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações.

De acordo com o Referencial Teórico deste estudo, há divergências de opiniões dos autores quanto à similaridade dos princípios existentes na governança corporativa e naquela praticada nas entidades públicas, entretanto, foram explorados os princípios e diretrizes fundamentais à Governança no setor público, haja vista ser, este setor, o objeto central de estudo dessa pesquisa.

Cumpre destacar que apesar dos avanços do iGG como ferramenta de avaliação da administração pública, a abordagem nasceu a partir de uma ação reflexiva em torno da ética no ambiente empresarial. Sendo assim, persiste a necessidade de adaptações a sua utilização na esfera pública.

Não obstante, sem obliterar o uso do iGG ao levantamento das informações sobre a Governança e a Gestão Organizacional, o Referencial Teórico, contribui, sobremaneira, a compreensão de que os resultados a luz da análise particionada, ou seja, por OM.

Desta feita, a Teoria dos Sistemas Complexos serviu como embasamento à compreensão deste trabalho, pois coaduna com o entendimento de que o funcionamento das OM se vale da heterogeneidade, e, portanto, possuem atributos distintos, o que implica resultados diferentes no todo.

No que se refere a delimitação do estudo, as análises dos resultados limitam-se as OM da MB que participaram da pesquisa, sendo desaconselhável realizar generalizações quanto aos achados contidos neste trabalho, a fim de evitar distorções e /ou fomentar a competição interna entre as organizações.

Ressalta-se que a pesquisa por meio de questionário de autoavaliação, possui como limitação principal o fato de utilizar as autodeclarações dos respondentes. Desta forma, não é possível inferir uma precisão absoluta. Porém, o iGG colabora como uma ferramenta útil e versátil ao controle, ao aprimoramento e ao alcance dos objetivos almejados pelas organizações, haja vista que estimula o desenvolvimento da gestão e apresenta custo-benefício favorável.

Levando em consideração os objetivos específicos aventados neste estudo, o resultado do diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública, foi obtido por meio da utilização das seguintes técnicas estatísticas: Análise de Componentes Principais (ACP), Análise de Agrupamentos e Regressão Linear Múltipla (RLM).

Destarte, em relação ao perfil dos respondentes verificou-se que mais de 65% do pessoal possui curso de especialização, com equivalência a mestrado, bem como 75% exercem função pública a mais de duas décadas, demonstrando que os respondentes são detentores de elevada experiência e possuem as competências necessárias para responder os questionários.

Ainda no que se refere ao perfil dos respondentes, releva mencionar que as OM que compõem o *cluster* 4, cujo resultado foi Inexpressivo na escala avaliativa, tem no seu quadro de pessoal, servidores com pouco tempo no exercício da função, bem como ainda não haviam sido habilitados para o exercício das mesmas, por ocasião do preenchimento dos questionários.

Em síntese, para atingimento dos objetivos específicos propostos no presente estudo, chegou-se as seguintes conclusões:

- **Objetivo específico 1:** Construir um perfil integrado, por meio de um indicador único do alinhamento da MB às melhores práticas de Governança e Gestão Pública. Para tal, foi necessário obter indicadores parciais por meio do somatório dos itens de verificação, contidos nos questionários, distribuídos em cinco componentes principais atinentes aos temas Governança e Gestão Pública.

Desta feita, foi aplicada a ACP a fim de obter um indicador único por tema, para cada OM, visando medir qual o grau de alinhamento às melhores práticas. Esta técnica permitiu ordenar as OM (*score*) proporcionando uma classificação em relação ao grau de alinhamento às boas práticas de governança e gestão pública.

- **Objetivo específico 2:** Segmentar as OM avaliadas em agrupamentos (*clusters*), de maneira a segregá-las pela natureza da observação sobre os pontos fracos e fortes nas estruturas de governança e gestão pública.

Ocorre que no *cluster* 1 tem-se o padrão de referência (*benchmark*) para os demais *clusters*, no que se refere ao grau alinhamento às melhores práticas de Governança e Gestão

Pública. Enquanto o *cluster* 4 reúne as menores medianas em todos os temas, apresentando um resultado “Inexpressivo”, demonstrando a necessidade da adoção de medidas de implantação e adequação.

Além disso, com o propósito de robustecer a apresentação deste trabalho, foi empregada a técnica da matriz *SWOT* (FOFA), dos quatro *clusters*, permitindo uma visão sobre os pontos relativos à Força, Oportunidade, Fraqueza e Ameaça.

- **Objetivo específico 3:** Investigar as oportunidades de melhorias administrativas relacionadas à promoção de boas práticas e princípios de Governança pública, por meio da definição dos temas mais importantes que contribuíram, sobremaneira, com a formação do indicador único.

Neste caso, o objetivo foi atingido por meio da Regressão Linear Múltipla (RLM) para definição dos temas mais relevantes que contribuíram à construção do indicador único. A aplicação da técnica identificou que o tema que mais impacta os resultados é a Liderança e Modelo de Governança. Esse resultado indica aos gestores uma direção ao emprego de seus esforços, a fim de intensificar as melhores práticas relativas a este componente de governança.

Este trabalho, fornece evidências à promoção de novas descobertas sobre o assunto em lide na esfera pública, podendo servir de base para posteriores estudos acadêmicos, como uma oportunidade à ampliação da pesquisa empregando outros órgãos públicos de quaisquer esferas.

Vale ressaltar que no tocante a área de pesquisa da contabilidade, o desenvolvimento de outros trabalhos, tratando sobre o diagnóstico para aferir o nível de maturidade da Governança e Gestão, na administração pública, merece especial atenção a fim de instituir à edição de normativos, contendo orientações que permitam aprimorar os procedimentos afetos a Governança.

Por oportuno, não se pode olvidar a razão da utilização do RBGO do TCU, no caso específico da MB, pois esta não concerne uma alternativa, considerando o *enforcement* regulatório-legal, que implica acatamento integral à regulamentação promovida pelos órgãos de controle externo, facultado, entretanto, às entidades privadas a diversificação de escolha.

Considerada as razões expendidas, no tocante a avaliação geral das OM da MB, os principais pontos fracos encontrados foram: ausência de mecanismos de controle adequados, ausência de transparência quanto as boas práticas implementadas, ausência da aferição da probabilidade de ocorrência dos riscos e seus respectivos impactos, bem como a abstração dos resultados estratégicos, sendo este último, essencial, pois pressupõe a efetiva participação da sociedade na Gestão Pública.

Entretanto, a maioria das OM avaliadas apresentaram um grau Aprimorado ou Intermediário de alinhamento às boas práticas de Governança e Gestão na escala avaliativa. Posto isso, pode-se diagnosticar que as Organizações Militares da MB apresentam um bom grau de alinhamento as boas práticas de governança e gestão e estão no rumo certo à entrega de benefícios para os cidadãos.

Por fim, reconhecendo que os arranjos institucionais da MB refletem a especificidade do sistema de governança para cada OM, tem-se que à adoção das boas práticas propiciam o aprimoramento constante da Instituição, em conformidade com a legislação, revelando aspectos fortes que deverão ser mantidos pela MB.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 31000:* gestão de riscos: princípios e diretrizes. 2018. Disponível em: <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>. Acesso em: 15 fev. 2022.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. National Institute for Governance. *Better Practice Guide Public Sector Governance.* Canberra, 2003. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_better_practice_public_sector_governance_2003_0.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 195 p.

BIJOS, P. R. S. *Governança orçamentária:* uma relevante agenda em ascensão. Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2014. 44 p.

BINGHAM, L. B.; NABATCHIi, T.; O'LEARY, R. New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, [S. l.], v. 65, n. 5, p. 547-558, set. 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>. Acesso em: 18 set. 2021.

BIZERRA, A. L. V. *Governança no setor público:* a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 02 set. 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. *Circular nº 05/2022:* Assessoria de Controle Interno (ACI). Brasília, DF. 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral de Marinha. *SGM-107:* normas gerais de administração. 8. rev. Brasília: SGM, 2021. <https://www.marinha.mil.br/programanetuno/sites/www.marinha.mil.br.programanetuno/files/SGM-107-Rev-5_0.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017b. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. *Guia da política de governança pública.* Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017a. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.739, de 28 março de 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.046/2009, segunda câmara, de 29 de novembro de 2005.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201.046%252F2009/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/8/%2520>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.195/2008, plenário, de 08 de outubro de 2008.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.195%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5/%2520>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 743/2009, plenário, de 15 de abril de 2009*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520743%252F2009/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. *Orientações para interpretação e utilização dos indicadores de governança e gestão em trabalhos de controle externo*. Brasília: TCU, 2020a. 56 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. *Referencial básico de governança organizacional:* para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020b. 244 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CHIAVENATO, I. *Administração geral e pública.* 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2012.

CRUZ, Tânia Mara Eller da. *Caracterização e análise do processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. 2011. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 3, p. 89-108, 2014.

DRAPER R. N; SMITH H. *Applied Regression Analysis*. 3. ed. Wiley. 1998.

EDWARDS, Meredith et al. *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: Australian National University e-press, 2012. 302 p. Disponível em: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/33575>. Acesso em: 09 out. 2022.

FONTELLES. M. J. et al. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. *Revista Paraense de Medicina*, v. 24, n. 2, abr./jun. 2009. Pará: [s.n.], 2009.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da administração pública brasileira. *Int. Públ.* , Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Ed.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015. 444p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4155>. Acesso em: 06 out. 2022.

GEORGE, D., MALLERY, P. (2003). *SPSS for Windows step by step:* a simple guide and reference: 11.0 update. 4. ed. Boston: Allyn & Bacon. Disponível em: <https://wps.ablongman.com/wps/media/objects/385/394732/george4answers.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

GLIEM, J.A.; GLIEM, R. R. Calculating, interpreting and reporting Cronback's alpha reliability coefficient for Likert-type scales. *Midwest Research to Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education*, 2003. Disponível em: <https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/344/Gliem%20%26%20Gliem.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2022.

HAIR, Joseph F. et al. *Análise multivariada de dados*. 6. ed., Porto Alegre: Bookman, 2009.

HONGYU, Kuang. *Comparação do GGE biplot-ponderado e AMMI- ponderado com outros modelos de interação genótipo x ambiente*. 2015. 155 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2015. Disponível em: <10.13140/RG.2.1.4155.2406>. Acesso em: 22 fev. 2022.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Modelo das três linhas de defesa do IIA 2020:* uma atualização das três linhas de defesa. [S. l.]: Institute of Internal Auditors, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *ISSAI 20:* princípios de transparência e accountability. Tradução do Tribunal de Contas da União. Brasil, 2016.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D.W. *Applied multivariate statistical analysis*. 5.ed. Prentice Hall, 2002. Disponível em: <https://silo.pub/applied-multivariate-statistical-analysis-5th-edition.html>. Acesso em: 07 out. 2022.

JOLLIFFE, I. T. *Principal component analysis.* 2. ed. New York: Springer-Verlag, 2002. 518 p. Disponível em: <http://cda.psych.uiuc.edu/statistical_learning_course/Jolliffe%20I.%20Principal%20Component%20Analysis%20(2ed.,%20Springer,%202002)(518s)_MVsa_.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. *Administração de marketing*. 14. ed. São Paulo: Pearson, 2012.

LEITE, C. E. et al. A motivação no ambiente de trabalho: um estudo de caso na feira dos importados. *In*: CONGRESSO NACIONAL EM EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 12., 2016. Rio de Janeiro, *Anais...*, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/314197530_A_MOTIVACAO_NO_AMBIENTE_DE_TRABALHO_UM_ESTUDO_DE_CASO_NA_FEIRA_DOS_IMPORTADOS>. Acesso em: 14 mar. 2022.

LEVINE, D. M. et al. *Estatística:* teoria e aplicações. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LUFT, J.; SHIELDS, M. Mapping management accounting: graphics and guidelines, for theory-consistent empirical research. *Accounting, Organization and Society*, [S. l.], v. 28, n. 2-3, p. 169-249, fev./jul. 2003. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0361368202000260>. Acesso em: 16 fev. 2022.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. *Governança em organizações públicas:* desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União. 2011. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: FGV, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-em-organizacoes-publicas-desafios-para-entender-os-fatores-criticos-de-sucesso-o-caso-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing:* uma orientação aplicada. Tradução de Lene Belon Ribeiro, Monica Stefani. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARRARA, T. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 31 dez. 2021.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia de investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 110 p.

MESQUITA, Elisângela Mendes de. *Governança pública:* o questionário de autoavaliação do TCU como instrumento de aprimoramento da gestão. 2021. 129 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/41552/1/DISSERTAÇÃO%20Elisângela%20Mendes%20de%20Mesquita.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MINAYO, M. C. S. et al. (Org.). *Pesquisa social:* teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 41 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MINGOTI, S. A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada:* uma abordagem aplicada. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 297 p.

NEVES, L. T.; PESSANHA, J. F. M.; SANTOS, N. M. G. Uso combinado de técnicas estatísticas multivariadas no desenvolvimento de indicadores de satisfação dos clientes de uma rede hospitalar. *Revista Pesquisa Naval*, n. 25, jan. 2013, p. 12-25. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/279924461_Uso_Combinado_de_Tecnicas_Estatisticas_Multivariadas_no_Desenvolvimento_de_Indicadores_de_Satisfacao_dos_Clientes_de_uma_Rede_Hospitalar>. Acesso em: 12 mar. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Déclaration du gouvernement ouvert*. 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/fr/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais*. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015-9789264181106-pt.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do conselho sobre liderança e competência na função pública.* 2018. 11 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

OSBORNE, S. P. (Ed.). *The new public governance:* emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge, 2010. 448 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 83-106, jan./mar. 2008. Curitiba: RAC, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/TdB6TqzwQyBXhB7qQgptsTf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília-DF, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>. Acesso em: 23 out. 2022.

SANTOS, Â. F. Evolução dos modelos de administração pública no Brasil. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, [S. l.], ano 02, v. 01, n. 4, p. 848-857, jul. 2017. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SANTOS, M. J. A. *Evidenciação de princípios de governança nos relatórios de auditoria elaborados pelo órgão de controle interno da Marinha do Brasil.* 2014. 97 f. Dissertação

(Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SECCHI, L.; Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 347-369; mar./abr. 2009. Rio de Janeiro: RAP, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SILVA, J. A. F. et al. Princípios da governança no setor público: um estudo no tribunal de contas do estado do Ceará. *In:* ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011. Rio de Janeiro – RJ. *Anais* ..., Rio de Janeiro – RJ, 2011.

SOUSA, J. G.; SANTOS, P. M. dos. A motivação no ambiente de trabalho: papel da liderança para o bom desempenho do funcionário. *Revista Multidisciplinar do Sertão*, v. 2, n. 2, p. 236-250, 30 jun. 2020.

THE INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. International framework: good governance in the public sector. *The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy*, jul. 2014. 83 p. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 19 fev. 2022.

TORGERSON, Warren S. *Theory and methods of scaling*. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1958. p. 460. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/bs.3830040308>. Acesso em: 13 mar. 2022.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *Responsive and accountable public governance:* 2015 world public sector report. New York : UN, 2015. 123 p. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3822933>. Acesso em: 22 out. 2022.

VARELLA, Carlos Alberto Alves. *Análise multivariada aplicada as ciências agrárias:* análise de componentes principais. Seropédica - RJ: UFRRJ, 2008. 12 p. Disponível em: <http://www.ufrrj.br/institutos/it/deng/varella/Downloads/multivariada%20aplicada%20as%20ciencias%20agrarias/Aulas/analise%20de%20componentes%20principais.pdf>. Acesso: 06 out. 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. *Governança, gestão de riscos e integridade.* Brasília: Enap, 2019. 240 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VIEIRA, Sonia. *Alfa de Cronbach:* questionários com respostas escalonadas. 2016. Disponível em: <http://soniavieira.blogspot.com/2016/01/os-pesquisadores-que-levantam-dados-por.html>. Acesso em: 06 out. 2022.

VIVEIROS, Bruno Rodrigues. *Governança pública na unidade de controle interno da Marinha do Brasil à luz do referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União*. 2018. 132 f. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

APÊNDICE A – Questionários

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Pesquisa: "Diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública."

O Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar da pesquisa "Diagnóstico do Alinhamento de Organizações Militares da Marinha do Brasil às Melhores Práticas de Governança e Gestão Pública."

No presente estudo pretende-se analisar o alinhamento de Organizações Militares às melhores práticas de Governança e Gestão Pública.

Sua colaboração neste estudo é MUITO IMPORTANTE, mas a decisão de participar é VOLUNTÁRIA, sendo assim o (a) Sr. (a) terá o direito de decidir se quer ou não participar, bem como de desistir de fazê-lo a qualquer momento.

Para participar da referida pesquisa o Sr. (a) não receberá nenhuma remuneração, bem como terá quaisquer ônus financeiros (despesas) em função do seu consentimento espontâneo em participar do presente projeto de pesquisa.

Quanto a sua identidade, esta será mantida em grau de CONFIDENCIALIDADE das informações. Ou seja, o seu nome não será mencionado em qualquer hipótese ou circunstância, mesmo em publicações científicas.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição assim que for finalizada.

Agradecemos a sua participação!

Mestranda: Pauleniza de Castro Predes.
Orientador: Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha.

DIAGNÓSTICO DO ALINHAMENTO DE ORGANIZAÇÕES MILITARES DA MARINHA DO BRASIL ÀS MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA.

Estão abaixo indicados os temas de Governança e Gestão Pública para o diagnóstico de alinhamento das Organizações, por meio da avaliação na pesquisa.

Por favor, indique a seguir sua opinião sobre cada elemento referente aos temas para a medição dos resultados quanto ao alinhamento organizacional.

A variação das respostas inicia com Discordo totalmente e termina com Concordo totalmente.
1 Discordo totalmente;
2 Discordo parcialmente;
3 Não discordo nem concordo;
4 Concordo parcialmente; e
5 Concordo totalmente.

É importante ressaltar a atenção necessária ao responder as perguntas, procurando registrar e/ou especificar de forma clara seu nível de concordância com relação às afirmativas abaixo.

Quadro 10 – Mecanismo de Governança e Gestão e suas práticas relacionadas

(continua)

TEMA 1 – CONTROLE	**ESCALA**				
	1	2	3	4	5
1.1 - Há alguma estrutura de controles internos instituída.					
1.2 A estrutura de controle interno tem contribuído efetivamente para a consecução dos resultados planejados pela unidade.					
1.3 Há atividades de controle definidas em normativos internos de modo a evitar riscos (Ex: prevenção para evitar dois acessos simultâneos com a mesma senha; processos que não passam por todos os setores que deveriam; saídas de veículos oficiais sem controle na portaria, etc).					
1.4 A OM dispõe um canal de comunicação para solicitação de acesso a informações por meio eletrônico.					
1.5 Há canal (is) para o acompanhamento, em meio eletrônico, das solicitações de acesso a informações realizadas pelo público (interno/externo).					
1.6 É realizada a avaliação da satisfação das partes interessadas com as informações disponibilizadas em sítios oficiais na internet.					
1.7 Existe um controle de qualidade das informações prestadas ao público interno e externo (confiabilidade, integridade, tempestividade e atualização).					
1.8 As informações são publicadas de forma aderente aos princípios de dados abertos.					
1.9 São atribuídas às responsabilidades pela publicação e manutenção da base de dados aberta.					
1.10 - A OM elabora, divulga e mantém atualizada a Carta de Serviços ao Cidadão, contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado.					
1.11 Há tratamento de dados pessoais utilizados na prestação de serviços públicos com vistas a assegurar a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.					
1.12 - Os custos dos controles internos da OM são menores que os benefícios derivados de sua aplicação. (Se a OM não possui levantamento sobre os custos de realização de controles internos, a resposta será "Discordo totalmente")					

Quadro 10 – Mecanismo de Governança e Gestão e suas práticas relacionadas

(continuação)

TEMA 2 – ESTRATÉGIA E RISCOS	ESCALA				
	1	2	3	4	5
2.1 Há política institucional de gestão de riscos.					
2.2 Foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos e ainda para seleção das medidas de tratamento) atinentes aos processos existentes.					
2.3 Foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos.					
2.4 Existe uma lista integrada de riscos, incluindo causas, fontes e efeitos.					
2.5 O tratamento dos riscos críticos está documentado.					
2.6 O plano estratégico explicita objetivos, indicadores a serem mensurados e metas a serem alcançadas.					
2.7 Houve a participação da tripulação na elaboração do planejamento estratégico.					
2.8 Foi definido para cada objetivo estratégico pelo menos um responsável (pessoa ou outra unidade) por sua coordenação.					
2.9 Existe pelo menos um indicador estratégico para cada objetivo estratégico.					
2.10 Há metas com periodicidade definida para cada um dos indicadores estratégicos.					
2.11 - Foram definidas as diretrizes e responsabilidades para o planejamento dos assuntos afetos a tecnologia da informação.					
2.12 Quando as metas não são alcançadas são registrados os motivos e propostas medidas de tratamento adequado a situação.					
2.13 As informações sobre a aferição de eficiência são públicas.					
2.14 Foram identificados os problemas a serem tratados e as oportunidades a serem exploradas pelos objetivos estratégicos.					

Quadro 10 – Mecanismo de Governança e Gestão e suas práticas relacionadas

(continuação)

TEMA 3 – GESTÃO DE PESSOAS	ESCALA				
	1	2	3	4	5
3.1 Os objetivos, indicadores e metas de desempenho relacionado à capacitação de pessoal são definidos.					
3.2 Os objetivos, indicadores e metas de desempenho para gestão da qualidade de vida e promoção da saúde estão definidos.					
3.3 Os perfis profissionais desejados para cada ocupação de gestão estão definidos e documentados.					
3.4 Na minha OM há definição do quantitativo necessário de pessoal por processo de trabalho.					
3.5 Na minha OM há um monitoramento sobre o conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho (idade, tempo de serviço, gênero, formação acadêmica, etc.).					
3.6 No que tange esse monitoramento, foram estabelecidos índices de rotatividade de pessoal por departamento ou unidade organizacional.					
3.7 Foi estabelecido um Plano de Capacitação Anual unificado que observa as necessidades e as atividades funcionais de cada servidor por determinado período de tempo (ano, mês, etc.).					
3.8 Há normativo interno sobre os procedimentos e as regras quanto às práticas de reconhecimento profissional (militar padrão, militar ou servidor destaque, etc.)					

TEMA 4 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES	ESCALA				
	1	2	3	4	5
4.1 Há segregação das funções afetas à área de gestão de contratações daquelas referentes à execução financeira.					
4.2 A OM estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações.					
4.3 Minha OM estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira.					
4.4 Na minha OM há normativo(s) aplicável(eis) aos gestores da área de contratações que impede(m) ou limita(m) negócios pessoais com representantes de fornecedores.					

Quadro 10 – Mecanismo de Governança e Gestão e suas práticas relacionadas

(conclusão)

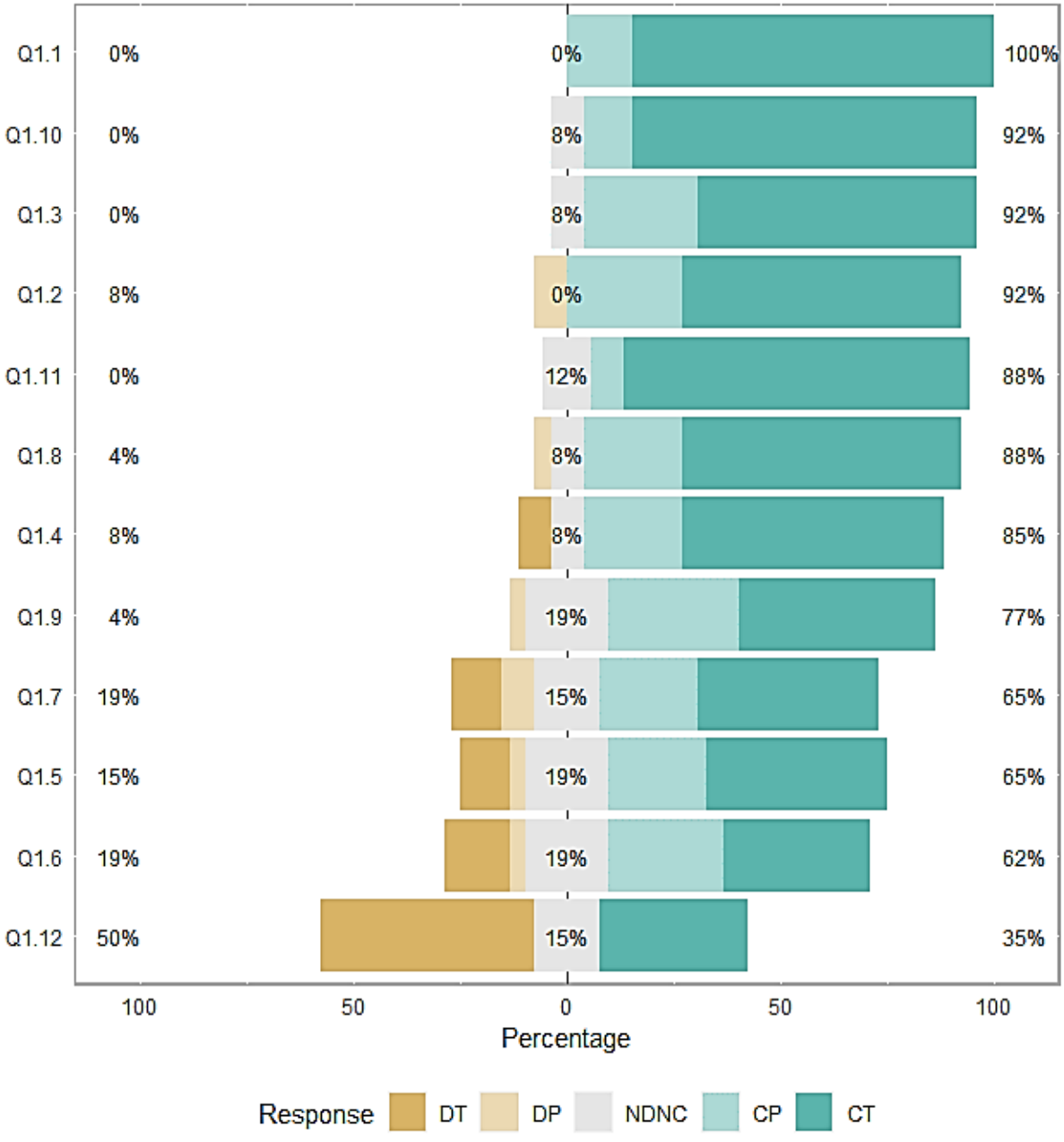
TEMA 4 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES	ESCALA				
	1	2	3	4	5
4.5 Minha OM torna público, em seu sítio eletrônico na internet, os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação.					
4.6 Há definição sobre o quantitativo necessário de pessoal da área de contratações.					
4.7 Minha OM aprova um planejamento de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.					

TEMA 5 – LIDERANÇA E MODELO DE GOVERNANÇA	ESCALA				
	1	2	3	4	5
5.1 A missão e os objetivos refletem a gestão da OM.					
5.2 O planejamento estratégico é de conhecimento de toda a tripulação.					
5.3 O planejamento estratégico leva em consideração os cenários de curto, médio e longo prazo.					
5.4 - São estabelecidos indicadores de desempenho estratégico.					
5.5 - Estão formalmente definidas as instâncias internas de apoio à governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. controle interno, ouvidoria, corregedoria, assessoria jurídica, comitê de gestão da integridade, instância de coordenação da gestão de riscos.) - (nota: não necessariamente a OM deve ter todas a instâncias que foram informadas como exemplo).					
5.6 - São observadas as hipóteses legais e princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no sentido de assegurar a conformidade do tratamento de dados pessoais.					
5.7 A OM estabelece medidas para a criação ou fortalecimento das estruturas necessárias à execução do programa de integridade.					

Fonte: Elaborado pela autora baseado no questionário aplicado pelo TCU (2020).

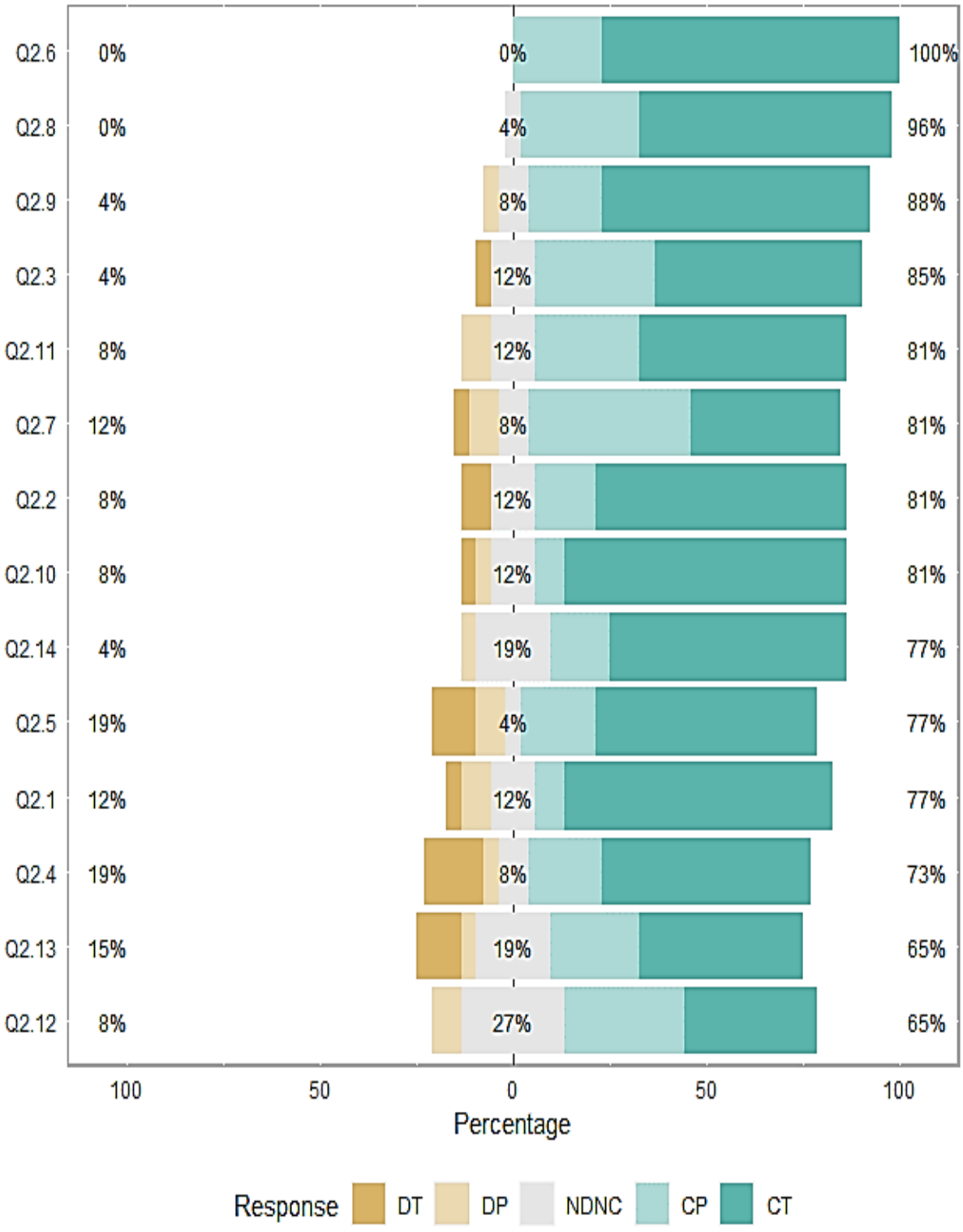
APÊNDICE B – Gráficos demonstrativos dos percentuais referentes as respostas atribuídas pelos respondentes aos itens de verificação dos questionários

Gráfico 2 - Mecanismo de controle e práticas associadas



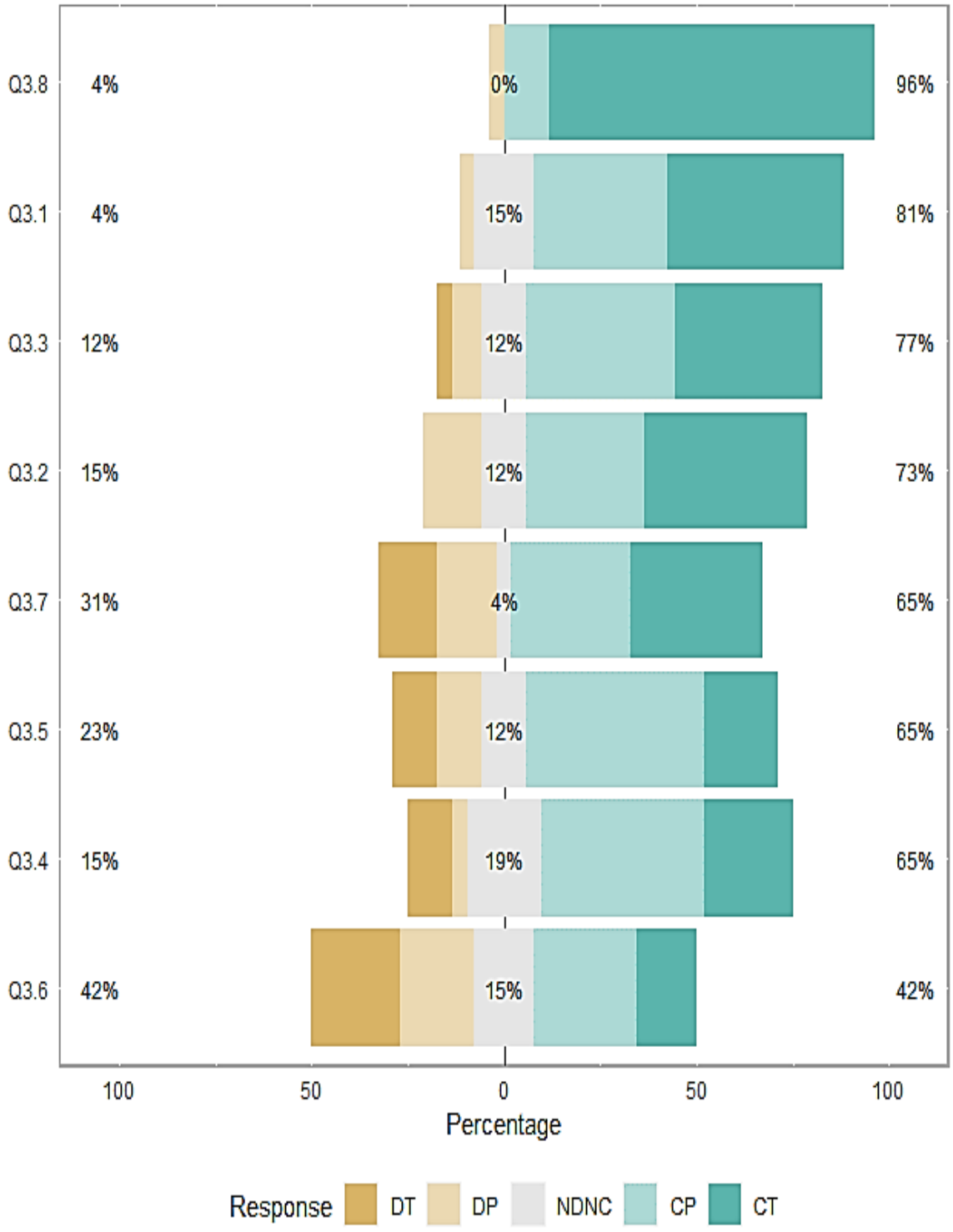
Fonte: A autora, 2022.

Gráfico 3 - Mecanismo de estratégia e riscos e práticas associadas



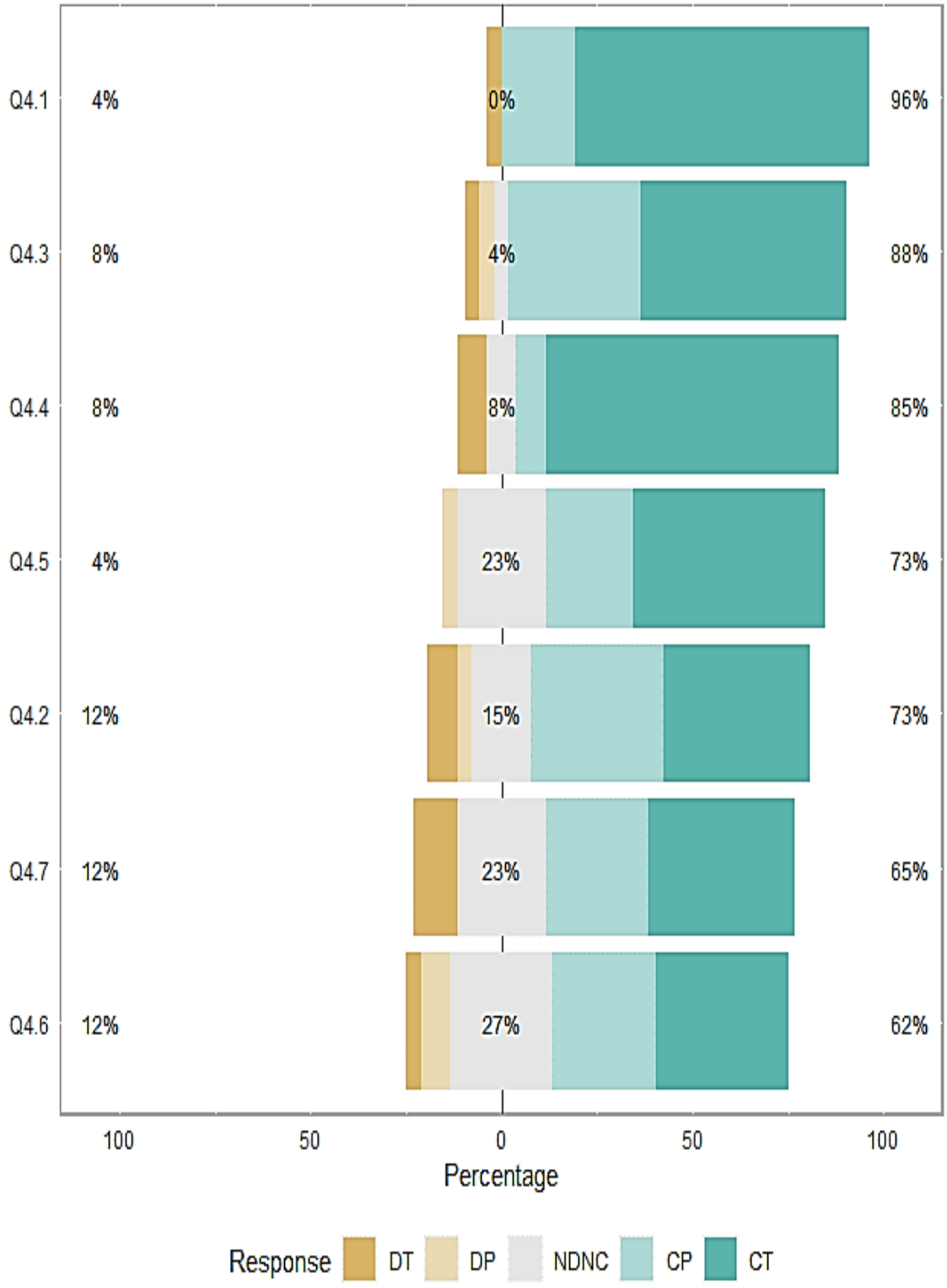
Fonte: A autora, 2022.

Gráfico 4 - Mecanismo de gestão de pessoas e práticas associadas



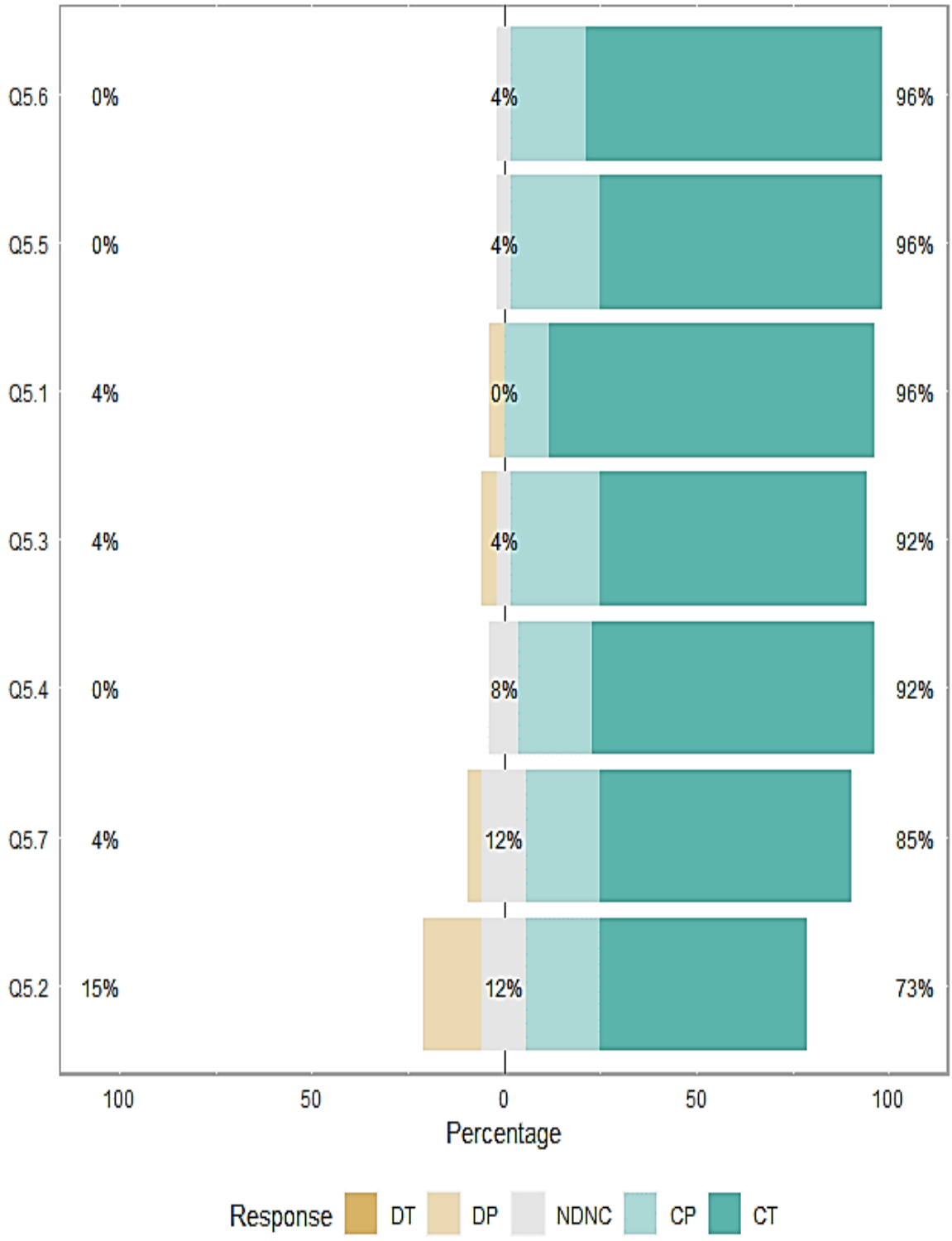
Fonte: A autora, 2022.

Gráfico 5 - Mecanismo de gestão Orçamentária, Financeira e Contratações e práticas associadas



Fonte: A autora, 2022.

Gráfico 6 - Mecanismo de liderança e governança e práticas associadas



Fonte: A autora, 2022.

APÊNDICE C – Informações completas sobre o perfil dos respondentes

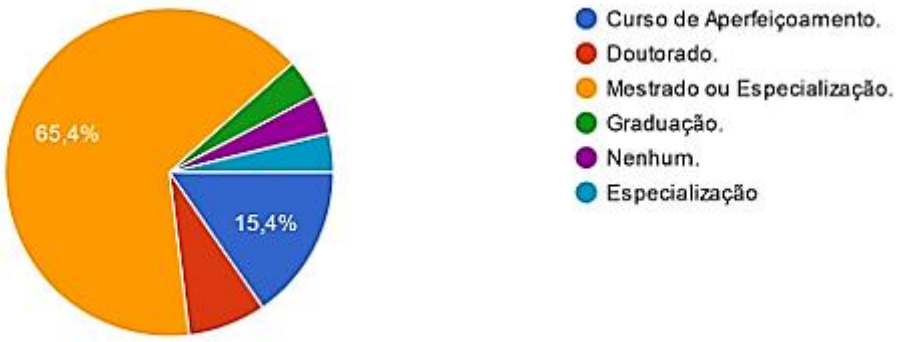
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

1 Detalhamento sobre as informações atinentes ao perfil dos respondentes

1.1 Habilitação

No que tange a habilitação dos respondentes representada na Gráfico 7, observa-se que 65,4% dos responsáveis possuem curso de mestrado, seguidos 15,4% com curso de especialização, evidenciando a notória necessidade de ter dentre seus executores, pessoas com a habilitação especializada.

Gráfico 7 -Nível de formação



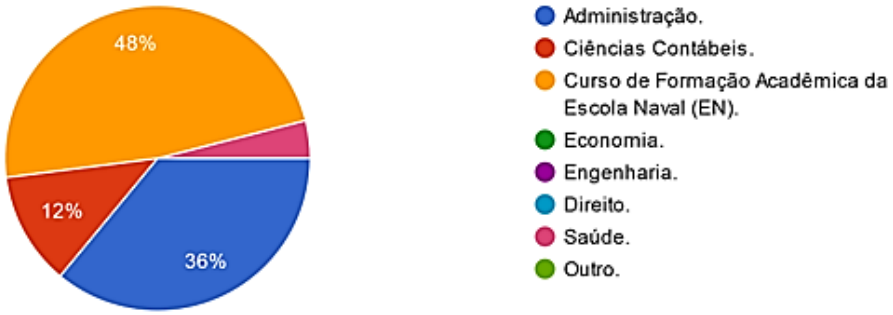
Fonte: A autora, 2022.

1.2 Área acadêmica de formação

Em relação a área acadêmica de formação, o Gráfico 8, evidência que 48% dos respondentes possuem formação acadêmica do curso de formação acadêmica da Escola Naval (EM). Neste ponto, cabe justiça ao mencionar que a EN é a mais antiga instituição de ensino de nível superior do Brasil, criada em 1782, em Lisboa, Portugal (MB, 2022).

Entre os demais, 36% mencionaram que possuem área de formação vinculada ao Direito, seguidos por 12% de respondentes que possuem formação em ciências contábeis. Estes três grupos perfazem 96% dos respondentes. O que demonstra que os preceitos e recomendações relacionadas a necessidade de capacitação do pessoal, estão sendo perfeitamente, atendidos.

Gráfico 8 - Área de formação



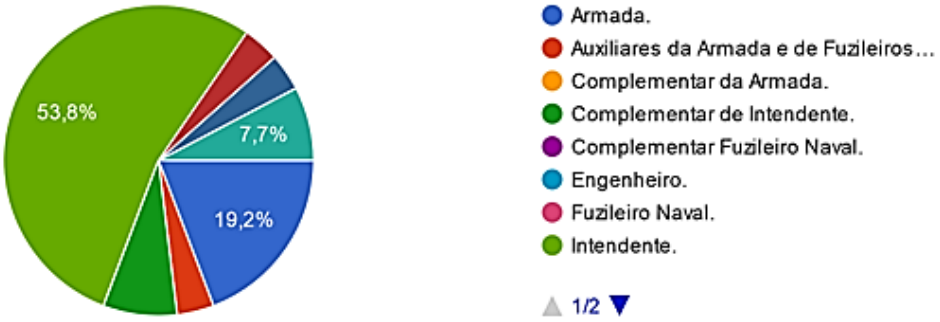
Fonte: A autora, 2022.

1.3 Quadro dos respondentes

As informações atinentes ao quadro dos respondentes, ilustradas por meio do Gráfico 9, apresentam que o quadro dominante entre os respondentes é a Intendência, com 53,8%, seguidos da Armada com 19,2% e 7,7% por Engenheiros.

Isso ocorre, em virtude do pessoal que compõe o Quadro de Intendência executar atividades de cunho gerencial, bem como àquelas afetas a Administração, Abastecimento e Finanças nas OM da MB (MB, 2018).

Gráfico 9 - Especialidade de formação

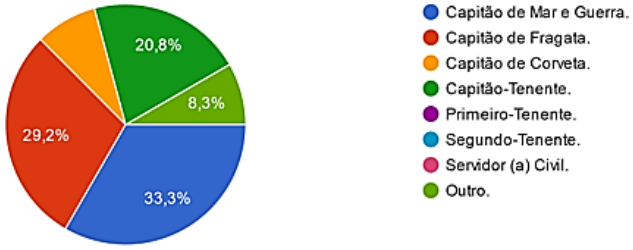


Fonte: A autora, 2022.

1.4 Posto dos respondentes

O Gráfico **10** 10 exibe a distribuição interna de postos pelos responsáveis pelo exercício de funções afetas a governança e gestão pública. O posto mais comum para realizar essas atividades são Capitão de Mar e Guerra, com 33,3%, seguido por Capitão de Fragata com 29,2%. O posto de Capitão-Tenente conta com 20,8%. Ou seja, mais de 80% das ocupações dessas funções são distribuídas para Oficiais Superiores e Intermediário.

Gráfico 10 – Posto dos respondentes

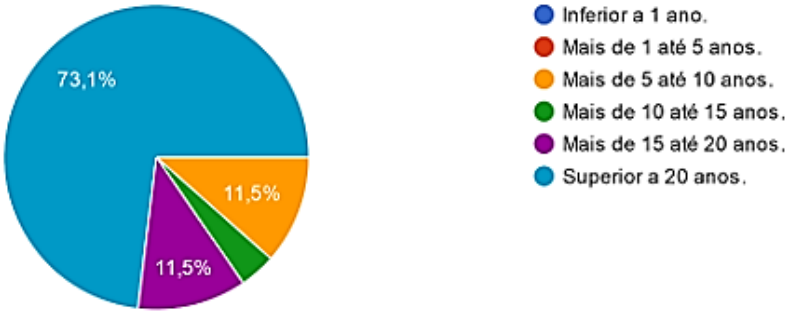


Fonte: A autora, 2022.

1.5 Período que exerce a função pública

A seguir, no Gráfico 11 apresenta o período de função pública dos respondentes. No caso em lide, 73,1% têm um período considerável de serviço, mais de 20 anos. Os servidores entre 5 e 10 anos e aqueles entre 15 e 20 anos, ficaram empatados com 11,5%. Isso significa que 96% dos servidores possuem notória experiência no desempenho de funções públicas.

Gráfico 11 – Período que exerce a função pública



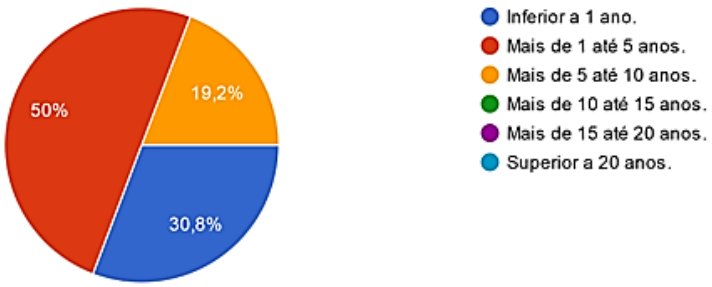
Fonte: A autora, 2022.

1.6 Período que exerce a função atual

O Gráfico 12 reflete o período em que os servidores exercem a função atual. Metade (50%) dos respondentes estão no exercício da função entre 1 a 5 anos. Seguidos de 30,8% inferior a um ano e 19,2% exercem entre 5 e 10 anos.

Nota-se que 30,8% dos respondentes exercem por período inferior a um ano as atribuições de ACI. Essa rotatividade de pessoal deve-se as mudanças recentes relacionadas ao modelo, que as ACI, devem adotar sobre capacitação do pessoal ao cumprimento das funções atinentes ao Controle Interno, tais como: posto de oficial superior e pessoal capacitado (MB, 2022).

Gráfico 12 - Período que exerce a função atual



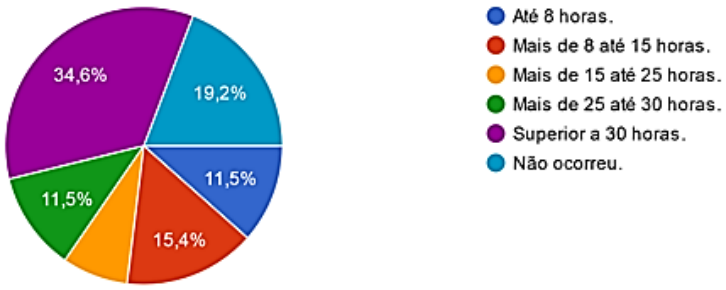
Fonte: A autora, 2022.

1.7 Quantidade de horas de treinamento recebido

Segundo Brandão (2012) a avaliação de necessidades de treinamento e desenvolvimento é realizada por meio de análise organizacional na qual serão estudados os objetivos estratégicos e seus indicadores de eficiência.

Dentro desse entendimento, observa-se que dos respondentes 34,6% têm mais de 30 horas de capacitação. Ressalta-se que 19,2% ainda não realizaram cursos de capacitação no exercício. Em seguida 15,4% têm entre 8 a 15 horas de treinamento.

Gráfico 13 - Horas de treinamento



Fonte: A autora, 2022.

Tem-se, a seguir, uma análise das horas de treinamento e tempo no exercício da função em cada c*luster* estudado na Análise de Agrupamentos.

Quadro 11 - Análise das horas de treinamento por cada agrupamento de OM

CLUSTERS	HORAS DE CAPACITAÇÃO SERVIDORES	TEMPO NA FUNÇÃO
1	60% - Mais que 30 horas	60% - 5 a 10 anos
2	76% - De 8 a 25 horas	88% - 1 a 5 anos
3	50% - De 25 a 30 horas	83% - 1 a 5 anos
4	100% - não foram capacitados	100% - menos de um ano

Fonte: A autora, 2022.

O Quadro 11 compila as informações decorrentes dos resultados obtidos pelo levantamento de informações no quer tange o perfil dos respondentes à pesquisa. Cumpre, destacar que as OM agrupadas no *cluster* 1 possuem os servidores com maior tempo de treinamento e capacitação.

Além disso, apresentam os servidores com maior tempo no exercício de suas competências funcionais. Este resultado pode inferir que, por essa razão, as OM obtiveram os melhores resultados, e, sendo assim, trata-se de uma boa prática buscar o incentivo à gestão do conhecimento.

De maneira análoga, pode-se perceber que os servidores pertencentes ao *cluster* 4, não possuem horas de capacitação (até o fechamento da pesquisa), bem como exercem as funções por período inferior a um ano, sendo essa, uma das razões, para o desempenho inexpressivo aferido.