

DIÁLOGOS SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS DA GESTÃO NO BRASIL: UMA ENTREVISTA COM O PROF. MARCOS ROBERTO PINTO

DIALOGUES ON PUBLIC GOVERNANCE AND MANAGEMENT CHALLENGES IN BRAZIL: AN INTERVIEW WITH PROF. MARCOS ROBERTO PINTO

DIÁLOGOS SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA Y LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN EN BRASIL: UNA ENTREVISTA CON EL PROF. MARCOS ROBERTO PINTO

Gustavo Cravo de Azevedo¹
Ricardo Ismael²
Gustavo Ibis Gonçalves Prado³
Alexsandro Rodrigues dos Anjos⁴
Aline Gouvea Madella⁵
Andressa Campos Goncalves⁶
Cynthia Ausier da Costa⁷
Gabriela dos Santos Machado⁸
Hugo Semitela de Alvarenga⁹
Jorge Santos Neves¹⁰
Luiz Fernando Axelband Ferraz da Luz¹¹
Marcelo de Souza Lima¹²
Thais de Oliveira Carvalho¹³
Thiago Marcos de Figueiredo¹⁴

1

RESUMO: Este trabalho apresenta uma entrevista com o Prof. Marcos Roberto Pinto sobre os desafios da governança pública na gestão no Brasil. A discussão aborda a evolução histórica desde o modelo patrimonialista até a governança contemporânea, destacando a Teoria da Agência e a relação entre principal e agente. São explorados os mecanismos fundamentais de liderança, estratégia e controle, bem como a importância da transparência, *accountability* e participação cidadã. A entrevista analisa também os obstáculos estruturais para a efetiva implementação da governança no setor público brasileiro e os caminhos para superá-los.

Palavras-chave: Governança Pública. Gestão Pública. Accountability. Transparência.

¹Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-Rio.

²Professor da graduação e da pós-graduação em Ciências Sociais na PUC-RIO. Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ.

³Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Focus.

⁴Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em engenharia de redes de computadores Universidade Cruzeiro do Sul.

⁵Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Mestranda em Ensino na Temática da Deficiência Visual no Instituto Benjamin Constant.

⁶Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Mestre em Projetos Sociais pela FG.

⁷Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em Língua Portuguesa pelo Liceu Literário Português.

⁸Técnica Administrativa em Educação na UFRJ. Mestranda em Gestão de Documentos e Arquivos da UNIRIO.

⁹Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em Metodologia do Ensino da Matemática pela Estácio.

¹⁰Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Graduando em Logística na UNISUAM.

¹¹Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Focus.

¹²Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em engenharia de redes de computadores pela Universidade Cruzeiro do Sul.

¹³Técnica Administrativa em Educação na UFRJ. Especialista em Direito Público pela Legale Educacional.

¹⁴Técnico Administrativo em Educação na UFRJ. Especialista em Gestão Estratégica em Negócios pela Faculdade Focus.

ABSTRACT: This work presents an interview with Prof. Marcos Roberto Pinto on the challenges of public governance in Brazilian management. The discussion addresses the historical evolution from the patrimonialist model to contemporary governance, highlighting the Agency Theory and the relationship between principal and agent. The fundamental mechanisms of leadership, strategy, and control are explored, as well as the importance of transparency, accountability, and citizen participation. The interview also analyzes the structural obstacles to the effective implementation of governance in the Brazilian public sector and the ways to overcome them.

Keywords: Public Governance. Public Management. Accountability. Transparency.

RESUMEN: Este trabajo presenta una entrevista con el Prof. Marcos Roberto Pinto sobre los desafíos de la gobernanza pública en la gestión en Brasil. La discusión aborda la evolución histórica desde el modelo patrimonialista hasta la gobernanza contemporánea, destacando la Teoría de la Agencia y la relación entre principal y agente. Se exploran los mecanismos fundamentales de liderazgo, estrategia y control, así como la importancia de la transparencia, la accountability y la participación ciudadana. La entrevista analiza también los obstáculos estructurales para la efectiva implementación de la gobernanza en el sector público brasileño y los caminos para superarlos.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Gestión Pública. Accountability. Transparencia.

INTRODUÇÃO

A entrevista aqui apresentada originou-se de uma palestra oferecida pelo Prof. Marcos Pinto no formato remoto para o Núcleo de Estudos em Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD), do departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio. O grupo de pesquisa, cadastrado no CNPq, é liderado pelo Prof. Ricardo Ismael. A apresentação integrou o ciclo de palestras de 2025 do grupo, realizada em 19 de novembro de 2025. A palestra completa encontra-se disponível no canal do YouTube do departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

O texto que se segue foi editado para adaptar a comunicação oral de uma palestra para a fluidez necessária de um texto escrito. Mantivemos o sentido integral da apresentação e aproveitamos o momento para acrescentar algumas perguntas que enriquecem a discussão.

Entrevistadores:

Poderia nos falar um pouco sobre o conceito de Governança Pública?

Marcos Pinto:

Para compreendermos melhor esse tema, podemos começar falando sobre alguns conceitos de governança, especialmente acerca do desenvolvimento em empresas, na gestão societária e na governança corporativa. Destaco que não foi originada na gestão corporativa. Há

muito tempo já existiam conceitos de governança. O uso das ideias de governança foi uma tentativa de diminuir a assimetria de informação entre grupos de interesse societário, no caso da governança corporativa entre os investidores, os donos do capital e os gestores. Então é uma separação entre a governança e a gestão.

Esses aspectos que veremos foram desenvolvidos em um âmbito da governança corporativa. E foram sendo inseridos gradualmente no âmbito da gestão pública. Ainda estão sendo inseridos gradualmente na gestão dos recursos públicos como uma tentativa de substituir um modelo anterior à governança, que era um modelo muito mais voltado para a burocracia. Era um modelo burocrático, também surgido de uma teoria de gestão, a weberiana, que fortaleceu os aspectos de impessoalidade, de moralidade, de legalidade. Esses são princípios de gestão (do modelo burocrático) que foram expressos na Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, também surgiu como uma tentativa de superarmos algo que é crônico ainda no Brasil. Nossa parte cultural é uma herança do nosso modelo de colonização, que é um modelo do patrimonialismo. E que, de certa maneira, é bastante prejudicial à gestão dos recursos públicos que colocava muito mais no centro das atenções os interesses pessoais e não o interesse público. Então, para superarmos isso, vieram as ideias da gestão burocrática, um modelo burocrático de gestão que temos. Na nossa conversa, vamos falar da evolução desses conceitos e do desenvolvimento de novos modelos de gestão.

3

Antes de prosseguir, é importante fazer uma contextualização do surgimento da governança como um conjunto conceitual e um modelo de gestão que substituiu o modelo burocrático. A governança também veio para enfrentar as questões do patrimonialismo e as características indesejáveis que herdamos da nossa estrutura colonial, da nossa origem como país.

O patrimonialismo é uma característica da gestão pública brasileira, e a confusão entre o público e privado era bastante comum. Ainda hoje persistem algumas características do patrimonialismo e veremos que isso ainda é um dos obstáculos a ser superado para a efetiva implementação de qualquer modelo de gestão, seja ele burocrático ou outro modelo de gestão baseado nos conceitos de governança. Nós ainda temos a necessidade de superar os obstáculos do patrimonialismo presentes no dia a dia e na questão da distribuição dos recursos. Inclusive hoje, atualmente, dentro do federalismo uma grande parcela desses recursos distribuídos aos municípios e às unidades federativas ainda está envolta ainda por alguns elementos comuns a

esse modelo antigo, um modelo mais focado nos interesses particulares e que não leva em conta o interesse público.

Entrevistadores:

Quais características do modelo burocrático motivaram a busca por alternativas?

Marcos Pinto:

Para superarmos um pouco a ideia do modelo burocrático, que nasceu da teoria de Max Weber, precisamos compreender que é um modelo de gestão que há muito tempo já está implementado em muitas estruturas de gestão pública, não só no Brasil. Mas, no Brasil, a partir mais efetivamente de 1930. E, muitos aspectos do modelo burocrático estão presentes ainda na nossa Constituição de 1988. Estão lá os princípios de gestão, aplicados à gestão dos recursos públicos, à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e inseridos entre esse grupo de princípios aplicados à gestão pública. Temos alguns princípios atualmente mais voltados para as questões da governança, da publicidade e da eficiência. São aspectos mais recentes como a eficiência, inclusive inserida como um dos princípios constitucionais da gestão pública por uma Emenda Constitucional de 1998 (Emenda Constitucional nº 19/1998). Isso já é um reflexo do caminhar para esse modelo de governança, para a primeira geração da governança, bastante focada no aumento da eficiência, na busca de resultados, e em uma melhor correlação entre produto e serviço, entregue à sociedade com os custos que forem incorridos com essa entrega.

Essa ideia de eficiência está mais ligada ao modelo da governança aplicada à gestão pública e representa uma transformação do paradigma que transcende a simples modernização administrativa. É esse o contexto de governança que nós vivemos atualmente, um modelo que originalmente foi desenvolvido no âmbito mais moderno das corporações mundiais, da gestão das empresas. A gestão empresarial e a gestão corporativa são fundamentos mais antigos, mas foram implementados, pela Teoria da Agência, na gestão com o intuito de reduzir os conflitos existentes entre os interesses do dono do capital (principal) e o gestor contratado (agente).

Entrevistadores:

Quem é o principal e quem é o agente na governança pública?

Marcos Pinto:

No âmbito privado, no Brasil e no mundo, a geração de valor para o capital é feita por meio da obtenção de lucros. Lucro é uma maneira de gerar valor ao capital, investido num determinado conjunto de ações de um empreendimento capitalista. E, nem sempre os interesses do capitalista e do gestor eram convergentes. Então, havia um distanciamento entre os interesses do capitalista, aquele que entrega recursos e delega autoridade, os interesses do dono do capital, e, por último, os interesses do gestor, que na Teoria da Agência é denominado de agente. Vamos chamar aqui nessa palestra de principal o conjunto de cidadãos composto de pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Nesse tipo de relação, potencialmente, ocorre a assimetria informacional e o conflito de interesses. Para reduzir tais ocorrências, foi desenvolvida a Teoria da Agência. Esta nos levou aos conceitos atuais que são aplicados na governança e que foram trazidos importados para cá, como a governança aplicada à gestão dos recursos públicos. Estão inclusas questões relacionadas ao potencial de diminuição desse conflito de interesses entre o principal e o agente que envolvem a entrega e a delegação de recursos e o que o agente faz com eles. O agente procura fazer a melhor gestão desses recursos e da autoridade que foi delegada a ele para entregar um melhor resultado para o principal.

Do ponto de vista do mundo corporativo, o melhor resultado para o principal é por meio da geração de valor com a entrega de lucros. Distribuição de lucros para os acionistas, donos de capital, fornecedores, stakeholders, e tudo o que envolve esse ambiente corporativo. Mas, para o mundo da gestão pública, o principal tem outro papel. A figura do principal na governança aplicada à gestão pública é a função do principal assumida por todos nós de alguma maneira como cidadãos. Nós, cidadãos, somos o principal nessa relação de governança aplicada à gestão pública. Nós somos os principais. Nós entregamos recursos, nós delegamos autoridade e os agentes públicos são os que atuam na gestão dos recursos públicos. Eles recebem esses recursos que nós entregamos a eles, assumem a autoridade que nós delegamos a eles, e tem que buscar gerar valor para o principal.

A figura do valor que deve ser gerado é muito mais por meio da entrega de serviços e de infraestrutura a partir do estabelecimento de um ambiente de bem-estar para o cidadão. Um ambiente de bem-estar para as pessoas que compõem esse ambiente, pessoas físicas e pessoas jurídicas, cidadãos e empresas também. A empresa também é bastante importante nesse contexto. Neste sistema que nós vivemos atualmente, as empresas são as pessoas jurídicas, e é

onde ocorrem os investimentos, onde ocorrem a geração de emprego, de renda, e onde há também potencial de consumo. E, a partir disso tudo, há a geração de recursos que é entregue para o setor público. Dos tributos que a sociedade, que o principal entrega aos gestores, aos agentes, à gestão pública.

Nós entregamos os recursos que em grande parte são provenientes da carga tributária que se aplica às pessoas físicas e pessoas jurídicas aqui no ambiente econômico brasileiro. A carga tributária no Brasil, está em torno de 32,5% do nosso Produto Interno Bruto (PIB), de tudo que é produzido no Brasil. É importante notar que tal percentual é uma medida da carga tributária total do país. Há na agenda brasileira atual a implementação de uma reforma tributária, que já foi aprovada no Congresso, e que passa por um cronograma para ser efetivada, contendo também um escalonamento de valores a serem aplicados. Nesta reforma tributária, que vai impactar muito mais os impostos sobre o consumo, somos nós, o principal, que entregamos aos agentes públicos, recursos que equivalem a 32,5% do PIB brasileiro.

O atual PIB brasileiro consolida o país como a oitava ou nona economia mundial. O PIB brasileiro gira em torno de 2,4 trilhões de dólares. Esses são números globais. Em reais, arredondando, fica em torno de 12 trilhões de reais. É um volume bastante alto de recursos, mas, de qualquer maneira, não é o suficiente para todas as demandas que a sociedade brasileira apresenta. Então, esses recursos têm que ser alocados entre as políticas públicas mais adequadas e que atendam às demandas da sociedade. Para efeito de exemplificação, o PIB estadunidense, o mais alto do mundo, é algo em torno de 28 trilhões de dólares. Nós temos nosso PIB em torno de 2,4 trilhões de dólares. O PIB americano é dez vezes o nosso. A China tem um alto PIB também, mas tem uma população muito grande para ser atendida.

Entra no papel do grupo do federalismo que vocês atuam e desenvolvem pesquisas bastante fundamentadas. Nessa linha de pesquisa, a definição de políticas públicas é parte da estratégia dentro da governança e da definição dos caminhos a serem seguidos. Precisamos compreender e absorver a demanda da sociedade, elaborar políticas públicas, que devem assimilar ou procurar assimilar essas demandas, e estruturar os programas governamentais.

Programas, projetos, atividades e, de certa forma, ações componentes desses programas governamentais devem ser bem executadas pela gestão, que é a responsável pela execução de maneira adequada das ações governamentais no dia a dia.

Tudo tem como objetivo entregar resultados, mas não qualquer resultado. Queremos o resultado que seja eficaz, que seja eficiente, que seja efetivo. A diferenciação desses termos é

fundamental para compreender a qualidade da governança e será apresentada em detalhes adiante.

A eficácia é entregar o que nos programamos, atingir os nossos objetivos. A eficiência é como nós conseguimos entregar esse objetivo dentro do planejado, utilizando os recursos que nós havíamos previsto a utilizar na execução das ações. Então é uma correlação entre serviço e infraestrutura, entregue ao cidadão por meio da execução dos programas governamentais pelos agentes e dos custos incorridos para essa entrega.

De que maneira os agentes e os gestores executam suas ações e utilizam esses recursos? Essa autoridade que foi entregue a eles tem a ver com a eficiência e com outro indicador de avaliação da ação pública mais recente, mais focado, a efetividade. Atualmente, a efetividade não é simplesmente uma correlação entre o produto do serviço entregue e o custo. Vai além disso. A efetividade vai na direção de um olhar do impacto que o conjunto das ações que foram executadas, ou seja, o que o programa governamental executado incorreu e resultou na vida do público-alvo daquele conjunto de ações. Nós, cidadãos, precisamos conseguir ver com clareza como que o resultado de determinada política pública impacta na nossa vida, no nosso dia a dia. E podemos também legitimar, ou não, a ação do agente.

Então, para reforçar, a governança é o implemento desses elementos conceituais desenvolvidos na gestão societária, na governança corporativa, que foram ao longo do tempo introduzidos aqui no âmbito da gestão dos recursos públicos. O resultado é a lógica de que o mais importante no âmbito da governança pública é o interesse público. O interesse do agente, do gestor, não pode se sobrepor ao interesse do principal, que somos nós, nessa relação de governança. Então, as ações dos agentes devem procurar atingir resultados eficazes e eficientes. E, não só. Também devem entregar serviços e infraestrutura, tendo em muito a medida de desempenho mais contemporânea, mais buscada atualmente, que é a efetividade, isto é, o impacto dessas ações na nossa vida.

Entrevistadores:

Como se estruturam os mecanismos de governança?

Marcos Pinto:

A governança se estrutura através de três mecanismos fundamentais que trabalham de forma integrada. O primeiro é a liderança, que estabelece a direção e mobiliza a organização. O segundo é a estratégia, que define como alcançaremos os objetivos. O terceiro é o controle, que monitora e avalia se estamos no caminho certo.

É importante fazer uma distinção clara entre governança e gestão. A governança é mais ligada à presença dessas estruturas complementares que acabei de mencionar. É relacionada à liderança, à elaboração da estratégia e, por fim, ao controle. A gestão, por sua vez, vai executar o que foi definido pela governança.

Essa separação é essencial. A governança envolve a parte da liderança, da estratégia e do controle. A gestão é a execução das ações do dia a dia. O gestor presta contas, e a estratégia de governança também presta contas nos dizendo o que, de fato, ela realizou com os recursos que foram entregues à gestão e nos explicando o que foi feito com a autoridade que foi delegada.

O controle vai, de certa maneira, acompanhar, avaliar e monitorar as ações realizadas pela gestão na execução diária das ações componentes dos programas governamentais, com vistas ao atingimento do objetivo que foi fixado estrategicamente no âmbito da governança aplicada à gestão pública. Não faz sentido falarmos em controle, se antes não olharmos para a liderança e para a estratégia porque o controle sempre é feito a partir da definição de uma estratégia dos objetivos.

Nós podemos fazer uma brincadeira aqui, uma implementação desses conceitos de governança, dividindo entre liderança, estratégia e controle. Nesse contexto, o elemento responsável pela liderança nos inspira, nos apresenta o caminho. Ele possibilita a estruturação de um ambiente favorável e no qual seja possível trabalharmos com os princípios de governança, dentre os quais a conformidade (*compliance*) transparência e a equidade. Destacamos também os responsáveis pela estruturação da estratégia, por meio da elaboração das políticas públicas, que observam e sentem quais são as demandas da sociedade e, com essas informações, formam a agenda governamental. No caso do setor público, esta agenda é composta pelo plano plurianual (PPA), um conjunto de programas governamentais que posteriormente é detalhado na lei de orçamento anual (LOA). Se trata do detalhamento, da discriminação das ações que efetivamente serão executadas naquele período, que demandarão recursos financeiros que são providos pelo principal, por nós, pelo conjunto de cidadãos composto de pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Importante falarmos aqui também sobre uma visão de conformidade (*compliance*), princípio segundo o qual as ações executadas devem estar em conformidade com a estrutura legal e normativa, que cerca o nosso ambiente de atuação. *Compliance* é um elemento bastante importante, um princípio muito importante dentro da governança. Temos também o princípio da *accountability*, que tem a ver com essa questão da responsabilização. Este é um termo internacional e não há tradução literal para ele. A responsabilização é a prestação de contas do agente para com o principal. O principal dentro da relação de governança entrega recursos e delega autoridade para que o agente faça a melhor gestão destes recursos e desta autoridade entregue a ele. Mas, em contrapartida, ele é responsável e responsabilizado pelo que faz. O agente que recebe o recurso e que incorpora essa autoridade, que é delegada a ele, deve prestar contas. É um princípio da governança: deve prestar contas para com o principal. A população deve ter acesso às informações da gestão por meio do princípio da transparência. E, além do acesso, deve ter também o entendimento do que foi informado. É necessário haver equidade na geração das informações. A governança é estruturada por princípios e por elementos conceituais e práticos. E o nosso líder deve, no caso, nos inspirar, nos apontar os caminhos e possibilitar a presença desses princípios de governança no ambiente em que nós atuamos. Só a partir da atuação da liderança da alta gestão, seja ela municipal, estadual, ou federal, é que se tem efetivamente a possibilidade de implementação de uma estrutura de governança. Sem a presença desses princípios não há condições de termos a implementação da estrutura de governança, neste sentido global que se coloca, o conjunto mais amplo de conceitos de governança como um modelo de gestão que tem como foco central a entrega de serviços e infraestrutura para o cidadão. Falar de governança pública é falar de gerar valor para o principal dessa relação, gerar valor para o cidadão que nos entrega recursos e delega autoridade, e espera com tudo isso ter efetividade na entrega das ações realizadas pelo agente na entrega dos programas governamentais.

Resumidamente, para a implementação dos elementos de governança, precisamos conhecer quais são as demandas e, a partir delas, compreender a estruturação dos programas governamentais. E, dentro destes, algo muito importante é a definição de objetivos. Temos que definir objetivos. Não podemos simplesmente estruturar uma política pública na qual não tenho um objetivo a ser atingido. A política pública tem que ter um objetivo e este deve ser atingido por meio da execução das ações governamentais que fazem parte dos projetos de atividades.

Dentro dessa estrutura de governança, a liderança aponta os caminhos, a estratégia estrutura as políticas públicas, os programas governamentais, definem os objetivos. Já o controle age com vistas a buscar nos aproximar cada vez mais dos objetivos fixados pela estratégia. Atualmente, essa parte do controle está cada vez mais focada no monitoramento por meio de um modelo de gestão de riscos. É o modelo mais amplamente disseminado como ideal a ser implementado no Brasil. É do interesse dos grupos de governança, que congregam os Tribunais de Contas da União e os Tribunais de Contas do Estados, patrocinar o implemento dessa estrutura de governança, com destaque às ações de liderança, de estratégias e de controle com um modelo de gestão de risco.

Entrevistadores:

Você poderia nos falar um pouco sobre a gestão de riscos?

Marcos Pinto:

As ações de gestão de risco estão diretamente relacionadas aos objetivos estabelecidos na definição da agenda governamental que vai definir estratégias sobre o que fazer. Já o controle vai olhar mais para o como fazer. De acordo com os objetivos estabelecidos, a estrutura de controle vai definir processos para identificação, avaliação e mitigação dos riscos. E o que vem a ser risco? O risco é a probabilidade de que ocorra um evento que impacte negativamente em alcançar o objetivo definido na estratégia. O controle tem que olhar para o objetivo estabelecido e buscar identificar riscos, que podem ser potenciais eventos que impactem negativamente no atingimento do objetivo. A partir da identificação dos riscos, temos que avaliá-los e propor ações para o tratamento deles.

Temos a estruturação das ações da função controle em três linhas de ações de defesa. Temos o controle dentro da gestão pública, o controle interno, e temos também a Controladoria e a Auditoria. Nesse modelo, a Auditoria realiza ações para a certificação de que as melhores práticas, preconizadas pela Controladoria, são executadas no dia-a-dia da gestão, que é monitorada por ações do controle interno.

O controle interno está ligado às ações do dia a dia. De acordo com os conceitos fundamentais da gestão pública do controle, todos os agentes públicos fazem parte do controle interno. Eles estão espalhados pela gestão e executam suas ações cotidianas. Essa seria a primeira linha.

A Controladoria seria a segunda linha. A Controladoria é a parte que é responsável efetivamente pela gestão de risco. Ela age na identificação e avaliação dos eventos negativos, que são os riscos, e na proposição de medidas para o controle e a mitigação destes. No desempenho de suas funções, a Controladoria desenvolve e apresenta manuais de procedimentos para que a gestão execute as suas ações de acordo com os melhores procedimentos, em um padrão para que possamos ter a maior probabilidade de atingirmos os nossos objetivos e, com isso, sermos eficazes, eficientes e efetivos.

Temos também a terceira linha, que é a linha da Auditoria, que faz parte dessa estrutura de controle dentro da governança. A auditoria vai verificar se os padrões definidos pela Controladoria estão sendo adequadamente observados pela gestão, na realização de suas ações.

O controle vai avaliar e monitorar as ações realizadas pela gestão na execução diária das ações, componentes dos programas governamentais, com vistas a evitar os riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos, que devem ser fixados estrategicamente no âmbito da governança aplicada à gestão pública.

Entrevistadores:

Como o plano plurianual (PPA) se relaciona com a boa governança?

11

Marcos Pinto:

Para a legitimação e aplicação dos conceitos de governança, na execução das ações governamentais, é importante fazer uma consulta direta ao cidadão nesse processo de definição das políticas públicas de gestão estratégica por meio da elaboração da agenda governamental do Plano Plurianual (PPA). O lançamento do PPA dá início à lei de orçamento anual, ao monitoramento e ao controle da execução das ações governamentais por meio da última estrutura de governança, o controle. Nesse processo de consulta ao cidadão (o principal), na formação da agenda governamental, para além de atender ao princípio da transparência, precisamos estar atentos também ao princípio da equidade. É necessário que a população consiga compreender aquelas informações ali disponibilizadas. O cidadão, o principal, deve ter o mesmo nível de entendimento das informações que são disponibilizadas que os agentes públicos ou as pessoas mais acostumadas ao contato com estes dados. Reforçando que são princípios fundamentais da governança a transparência, a equidade, o *compliance* e, estar em

conformidade com a estrutura legal e normativa que se aplica a um conjunto de ações com uma finalidade específica. Além de estar atento a *accountability*, à prestação de contas.

Esses princípios estão mais objetivamente definidos na gestão pública federal brasileira a partir do Decreto Federal 9203/2017, que visa nos apresentar a estrutura de governança a ser implementada na gestão pública federal e coloca como princípios de governança questões relacionadas à transparência, à equidade, ao *compliance*, à *accountability*, que estão expostas por meio da capacidade de resposta, ou seja, se entregam o resultado de maneira eficaz, eficiente e efetiva. As leis têm a ver com o *compliance*, a confiabilidade, a integridade, o respeito às normas, e a melhoria regulatória também tem a ver com *compliance*, prestação de contas e responsabilidade, que é a *accountability* e a transparência.

As relações intergovernamentais funcionando são fundamentais na formulação de políticas públicas que estejam como objetivos comuns nos PPA's do município. A busca de recursos por meio da estruturação de convênios (transferências voluntárias) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ocorrem por meio das relações intergovernamentais, que viabilizam programas que se conectem, do ponto de vista das três esferas municipal, estadual e federal. A governança tem esse papel, de induzir e de dar uma propulsão maior a essa integração entre as várias esferas de governo, por meio de ações relacionadas à liderança, estratégia e controle.

Entrevistadores:

Você poderia explicar sobre como funciona o Fundo de Participação dos Municípios no Brasil?

Marcos Pinto:

No Brasil, existem hoje cerca de 5.570 municípios. Estes têm uma homogeneidade na estruturação legal das suas atribuições e competências. Mas, há uma heterogeneidade na configuração desses municípios. Temos municípios que são grandes megalópoles, como a cidade de São Paulo e sua região metropolitana. Algo em torno de 20 milhões de habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro são 6 milhões de habitantes e esse número aumenta se considerarmos também toda a região metropolitana. Mas isso não é o mais comum no Brasil. Estas são as exceções.

A grande maioria dos nossos municípios são pequenos. Dessas 5.570 cidades, cerca de 70% são municípios com menos de 20.000 habitantes. Essas cidades não têm uma estrutura muito definida, inclusive em termos de arrecadação, e dependem muito das transferências

governamentais, sobretudo as transferências federais, vindas em grande parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este fundo é uma transferência obrigatória constitucional e impõe uma obrigatoriedade dessa transferência de recursos públicos que atualmente gira em torno de 24,5% na arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Produtos Industrializados (IPI), impostos federais. Esse montante é entregue aos municípios e estes recebem esse valor de maneira não tão homogênea. Há algumas imprecisões neste cálculo, o que gera críticas à formulação deste mecanismo de distribuição de transferência constitucional. O Fundo de Participação dos Municípios é calculado por meio do número de habitantes. Então, ele é definido por meio de um coeficiente de participação na transferência constitucional obrigatória.

Temos um conjunto de 3.914 pequenos municípios com até 20.000 habitantes. Mas, mesmo dentro desse grupo, existem municípios que ficam na faixa que vai de 0 até 5000 habitantes, que constituem a menor faixa de coeficientes de participação no FPM. Ou seja, independente de possuir 0 ou 5000 habitantes, esta faixa de municípios vai receber o mesmo coeficiente do FPM.

Existem municípios com número de habitantes muito baixo. Por exemplo, no estado de São Paulo, temos o município de Borá, com 800 habitantes. Ele recebe o fundo constitucional dentro de uma faixa que vai até 5.000 habitantes. Isso é uma transferência justa? Não tão justa. Os problemas da cidade de 800 habitantes podem ser diferentes em magnitude dos problemas de um município de 5.000 habitantes. Mas, é essa a estrutura atual. Essas reflexões fazem parte dessa relação intergovernamental que vocês trabalham e conhecem no seu grupo de pesquisa sobre federalismo.

Temos cerca de 1.389 municípios com até 100 mil habitantes. E dos grandes municípios, com população maior do que 100.000 habitantes, temos cerca de 5% das 5.570 cidades brasileiras. Podemos dizer que há uma heterogeneidade na composição e nas características dos municípios brasileiros. E, de certa maneira, essa composição pode impactar na adoção das estruturas de governança, pois esse arranjo depende da existência de um ambiente propício para a sua existência. Como já mencionado, para a efetiva implementação dos conceitos de governança, temos que ter um ambiente em que o líder nos propicie a presença dos princípios de governança, mais destacadamente os princípios da transparência, equidade, *accountability*, conformidade, *compliance* e integridade. São princípios relacionados à implementação da governança. E vários aspectos devem estar presentes, como o desenvolvimento de competências dos agentes públicos.

Então, há a necessidade de investimentos na formação e no desenvolvimento da carreira dos servidores e demais agentes da gestão do município. Tudo isso demanda recursos. E, nem todos os municípios, sobretudo os pequenos, têm acesso a recursos orçamentários que viabilizem a presença de todos esses elementos de governança. Esse é um obstáculo ainda a ser transposto na implementação dos aspectos de governança.

Entrevistadores:

Como evoluíram as gerações da governança pública ao longo do tempo?

Marcos Pinto:

Essa questão da governança vem se desenvolvendo ao longo do tempo. Temos a primeira geração, que vai desde a década de 1980 até a década de 1990. É um período de introdução dos conceitos desenvolvidos na governança corporativa, no mundo corporativo. Foram sendo trazidos para a gestão pública a partir da Nova Gestão Pública, uma gestão mais voltada para a eficiência, com ênfase na orientação para resultados e a adoção de práticas desenvolvidas no setor privado e trazidas aqui para o setor público. Houve a implementação dessa visão de governança, desse modelo de gestão, em substituição ao modelo mais burocrático, que o

14

antecedeu e que esteve presente na Constituição Federal de 1988 por meio dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade. e que vem então ao longo do tempo e, até hoje, ainda, no processo de implementação dessa estrutura de gestão por meio dos fundamentos da governança.

Na sequência, temos a segunda geração da governança, que se foca não só na entrega dos resultados com eficiência, mas também na transparência e na prestação de contas. São outros dois princípios de governança. Da transparência já falamos um pouco. Já a prestação de contas ganha maior visibilidade a partir do ano 2.000, muito ligada à lei de responsabilidade fiscal. Nos coloca a obrigatoriedade de disponibilizarmos informações de maneira *on-line* e *on-time* ao principal. Esses são os princípios dessa geração de governança com o cidadão.

A terceira geração de governança vem da colaboração entre redes. Acho que tem também muito a ver com os estudos que vocês desenvolvem no federalismo. As relações intergovernamentais, as relações que se dão entre as várias instâncias de governo, federal, estadual e municipal. As transferências obrigatórias para os municípios, para os estados, e as transferências não obrigatórias, as voluntárias. Temos também a formulação de convênios entre

os participantes nas diversas esferas de governo. Podemos ter convênios entre municípios, ou seja, do mesmo nível hierárquico. Os municípios podem formular convênios para buscar atingir objetivos comuns na área de saúde e na área de saneamento básico, por exemplo. A colaboração por meio de redes corporativas, a coprodução de serviços públicos, as parcerias públicas, todas são exemplos de uma nova evolução desse espírito da governança na sua terceira geração.

E, a partir dos esforços voltados à integração tecnológica para promover a transparência, a participação social e a oferta de serviços centralizados, entramos na geração da governança muito focada na governança digital, no governo aberto, dados abertos, inteligência artificial na gestão pública, participação digital de plataformas. Mas, além de tudo o que já apontamos até aqui, essa terceira geração representa a evolução mais contemporânea da governança, indo além da eficiência e da transparência para focar no impacto real das políticas públicas na vida do cidadão. Esta geração reconhece que uma ação pode ser eficaz (atingir a meta), eficiente (com bom custo-benefício), mas não ser efetiva (não gerar impacto real na sociedade).

A implementação de cada uma dessas gerações ainda é gradual e depende da estrutura de cada município, de cada estado, e do governo federal. Está cada vez mais visivelmente presente no governo federal porque é a esfera central, que tem acesso a um maior volume de recursos. O maior volume da carga tributária é arrecadado pelo governo federal. O governo federal é responsável e tem a competência por fazer e por receber o maior volume do que nós entregamos, do que o principal entrega. Ele tem acesso a maiores recursos, tem maior estrutura governamental, e mais ferramentas também em relação ao preparo dos agentes públicos. Logo, é a esfera que possui competências mais desenvolvidas para a implementação de cada uma dessas gerações de governanças.

Entrevistadores:

Qual a mensagem final sobre governança pública municipal?

Marcos Pinto:

Durante esse percurso todo aqui nós identificamos alguns desafios da gestão municipal brasileira ainda persistentes como o patrimonialismo, a fragmentação, a complexidade normativa, a exclusão digital, dentre outros. Ainda há alguns obstáculos a serem transpostos para que a governança seja efetivamente implementada no Brasil. Indiquei aqui nessa manhã com vocês que temos esse caminho, por meio da governança, pela implementação de um modelo

de gestão focado na liderança, na estratégia, no controle, para atingirmos melhores resultados relacionados à entrega com eficácia, eficiência e efetividade. E alguns elementos são chave nessa transformação. Tudo isso que nós falamos aqui. E também o diagnóstico, soluções estruturadas e a implementação gradual.

Vou finalizar aqui a apresentação. Acho que percorri todos os elementos conceituais da governança. Esses conceitos representam um modelo alternativo para a gestão dos recursos públicos focado na formulação de uma estratégia que venha a identificar as demandas e que proponha políticas públicas a partir da estruturação de programas governamentais para atingimento de um objetivo. E, esse objetivo, deve ser acompanhado por meio de uma gestão de risco, que é parte do mecanismo de controle. Precisamos identificar eventos que possam impactar negativamente o objetivo. A identificação, a avaliação, e a proposição de mitigação dos riscos por meio de ações estruturantes, ações por meio de modelos de manuais de procedimentos da Controladoria, do controle interno e da Auditoria, as três linhas de controle que nós trabalhamos na governança.

Entrevistadores:

Agradecemos muito até aqui. Estamos envolvidos com o tema. Gostaríamos de saber se é possível aplicar os conceitos que aprendemos até agora dentro das universidades?

16

Marcos Pinto:

A aplicação dos conceitos de governança nas universidades federais é possível e de extrema importância para o cumprimento da missão institucional. No âmbito da gestão universitária, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU) funcionam como instrumentos estratégicos fundamentais que operacionalizam os princípios de governança. Quando compreendidos em conjunto, eles ilustram de forma prática como a governança se materializa: através do planejamento estratégico institucional, promovendo alinhamento, coerência e *accountability* em toda a estrutura da instituição.

Na UFRJ, o PDI (2025-2029) é o documento estratégico máximo da universidade, aprovado pelo Conselho Universitário em dezembro de 2025. Ele define a direção, as prioridades e as metas para o período de quatro anos, servindo como bússola para as decisões institucionais. Na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC), o PDU é um documento

complementar que detalha como a Faculdade implementará os objetivos estratégicos do PDI institucional, considerando suas especificidades, capacidades e desafios locais.

Contudo, a verdadeira implementação da governança requer uma mudança cultural. Gestores, docentes e servidores técnico-administrativos precisam compreender que a governança não é uma imposição burocrática, mas um meio para melhorar a qualidade da gestão e o cumprimento da missão institucional.

Entrevistadores:

Gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

Marcos Pinto:

Obrigado pela participação e pela paciência que vocês tiveram comigo aqui e pelo estabelecimento desse contato. Gostaria de agradecer ao Prof Ricardo Ismael pela oportunidade do diálogo com o grupo de pesquisa ao qual ele coordena, o Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD/PUC-Rio), ao Gustavo Cravo, por ter feito esse contato, e aos participantes aqui presentes. Aos pesquisadores do grupo e estudantes do departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, aos colegas de FACC/UFRJ e a todos que passaram essa manhã aqui conosco.

Obrigado!

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

PINTO, Marcos Roberto. Diálogos sobre Governança Pública e os Desafios da Gestão no Brasil. **Palestra proferida no Núcleo de Estudos em Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD)**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yNHuKlvCteU&t=8s>. Acesso em 03 jul. 2026.