

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Int CARLOS EDUARDO RIBEIRO **PACHECO** FILHO

O modelo de governança do Exército Brasileiro.



Rio de Janeiro
2023

Maj Int CARLOS EDUARDO RIBEIRO **PACHECO** FILHO

O modelo de governança do Exército Brasileiro.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Orientador: Profa. Dra. Karina Furtado Rodrigues

Rio de Janeiro
2023

P116m Pacheco Filhoa, Carlos Eduardo Ribeiro

O modelo de governança do Exército Brasileiro. / Carlos Eduardo Ribeiro Pacheco Filho. - 2023.

40 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Karina Furtado Rodrigues.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)— Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: f. 37-40

1. Governança. 2. Paradigmas. 3. Reformas administrativas. 4. Exército Brasileiro. I Título.

CDD 355

Maj Int CARLOS EDUARDO RIBEIRO **PACHECO** FILHO

O modelo de governança do Exército Brasileiro.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Aprovado em _____.

COMISSÃO AVALIADORA

Profa. Dra. KARINA FURTADO RODRIGUES - Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Maj Eng DAN MILLI PEREIRA - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Maj Inf JAIRO LUIZ FREMDLING FARIAS JÚNIOR - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela saúde e pela sabedoria para superar os desafios diários e permitir-me alcançar grandes objetivos de vida.

À Profa. Dra. Karina Furtado Rodrigues, que muito gentilmente me aceitou como orientando, minha gratidão pela paciência, objetividade e por compartilhar seu profundo conhecimento comigo, balizando o caminho que levou à conclusão desta pesquisa.

À minha querida esposa Aline e ao nosso pequeno Joaquim, fontes de inspiração que me impulsionam a seguir adiante buscando fazer sempre o meu melhor, minha eterna gratidão pelo amor, carinho e pelo incentivo diário nos momentos de incerteza.

“Quanto mais aumenta nosso conhecimento,
mais evidente fica nossa ignorância” (JFK)

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo central a compreensão do modelo de governança implementado pelo Exército Brasileiro (EB), explorando diversos objetivos intermediários que orientaram a pesquisa. Inicialmente, o estudo abordou a complexidade do conceito de governança, destacando sua polissemia e a ausência de uma definição universalmente aceita, o que representa um desafio constante para os pesquisadores que se debruçam sobre a temática. A análise também enfatizou a diversidade de contextos nos quais o conceito é aplicado, ressaltando a importância da busca contínua por parâmetros mínimos e definições que possam guiar as organizações em suas práticas e estruturas. Em seguida, buscou-se explorar a relação entre os paradigmas da Administração Pública e as reformas administrativas ocorridas ao longo da história do Brasil, desde o patrimonialismo até pós-*NPM*, passando pelo paradigma burocrático e pelo paradigma gerencialista (*New Public Management - NPM*). A coexistência desses paradigmas na prática da administração pública brasileira demonstrou a complexidade das transformações no setor. Após, foram analisadas as diretrizes de governança adotadas pelo governo federal e pelo Exército Brasileiro, evidenciando a influência de modelos prescritivos de organizações internacionais, como o *World Bank* e a *OECD*. Essas diretrizes enfatizam a separação entre governança e gestão, priorizando o controle em detrimento da cooperação e da flexibilidade. Isso reflete uma maior afinidade com o paradigma gerencial da administração pública, especialmente o *New Public Management*. A pesquisa inovou ao investigar a governança na área de Defesa Nacional, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de governança no Brasil. O estudo também apontou direções para futuras pesquisas, sugerindo investigações sobre a contribuição dos documentos produzidos após o período abordado na pesquisa, o funcionamento atual da estrutura de governança do Exército, comparações entre o modelo de governança do EB e de outros Exércitos pelo mundo, entre outros tópicos relevantes.

Palavras-chave: Governança; Paradigmas; Reformas administrativas; Exército Brasileiro.

ABSTRACT

The present study aimed at the central understanding of the governance model implemented by the Brazilian Army (EB), exploring various intermediary objectives that guided the research. Initially, the study addressed the complexity of the governance concept, highlighting its polysemy and the absence of a universally accepted definition, which represents a constant challenge for researchers. The analysis also emphasized the diversity of contexts in which the concept is applied, pointing out the importance of the continuous search for minimum parameters and definitions that can guide organizations in their practices and structures. Next, we sought to explore the relationship between the paradigms of Public Administration and the administrative reforms that have occurred throughout the history of Brazil, from patrimonialism to post-NPM, passing through the bureaucratic paradigm and the managerial paradigm (New Public Management - NPM). The coexistence of these paradigms in the practice of Brazilian public administration demonstrated the complexity of transformations in the sector. Afterward, the governance guidelines adopted by the federal government and the Brazilian Army were analyzed, highlighting the influence of prescriptive models from international organizations such as the World Bank and the OECD. These guidelines emphasize the separation between governance and management, prioritizing control over cooperation and flexibility. This reflects a greater affinity with the managerial paradigm of public administration, especially the New Public Management. The research innovated by investigating governance in the field of National Defense, contributing to a broader understanding of governance dynamics in Brazil. The study also pointed out directions for future research, suggesting investigations into the contribution of documents produced after the period covered in the research, the current functioning of the Army's governance structure, comparisons between the EB's governance model and those of other armies around the world, among other relevant topics.

Keywords: Governance; Paradigms; Administrative reforms; Brazilian Army.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre governança e gestão.....	33
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – New Public Management x Governança.....	24
Tabela 2 – Diferenças do NPM x pós-NPM.....	26
Tabela 3 – Continuidades e descontinuidades entre os paradigmas da Administração Pública.....	27
Tabela 4 – Conceitos de governança nas diretrizes do governo federal e no EB.....	31
Tabela 5 – Princípios de governança nas diretrizes do governo federal e no EB.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS

EB	Exército Brasileiro
MD	Ministério da Defesa
TCU	Tribunal de Contas da União
CGU	Controladoria-Geral da União
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	The Institution of Internal Auditors
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
NPM	New Public Management
PPA	Progressive Public Administration
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
PDRAE	Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicações
CIG	Comitê Interministerial de Governança
ACMD	Administração Central do Ministério da Defesa
DN	Decisão Normativa
IGG	Índice Integrado e Governança e Gestão
BDEx	Biblioteca Digital do Exército

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMA	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.4
1.2 OBJETIVOS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.4
1.2.1 Objetivo Geral.....	14
1.2.2 Objetivos Específicos.....	15
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	15
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
1.5	
METODOLOGIA.....	Erro!
Indicador não definido.	
2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA.....	18
3 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS	
ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS	22
4 OS USOS E SENTIDOS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA NAS DIRETRIZES	
DO GOVERNO FEDERAL E NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	29
5 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

A polissemia é a característica que tem marcado o debate sobre o tema governança. Nesse sentido, “o vocábulo governança apresenta diversos significados”, (Buta; Teixeira, 2020, p. 372), implicando “diferentes sentidos e usos nos diversos contextos em que está inserido” (Martins et al., 2022, p. 2).

O termo governança pode assumir diferentes acepções incluindo “governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras” (Menicucci; Gontijo, 2016, p.17).

Em que pese a noção de governança ter surgido há muitos anos atrás, o interesse pela mesma surgiu na década de 1990 e tem aumentado desde então (Ansell; Torfing, 2022, tradução nossa), não sendo diferente no tocante à administração pública brasileira.

A primeira manifestação oficial no sentido apresentar uma definição de governança no Brasil ocorreu quando da publicação da primeira edição do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2013.

Quatro anos mais tarde, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, também chamado de Decreto de Governança, deu um passo importante para promover a melhoria da gestão pública no Brasil, estabelecendo diretrizes específicas para a implementação de boas práticas de governança em diversos órgãos e entidades governamentais.

Apesar do avanço normativo alcançado com a publicação do Decreto nº 9.203, o governo federal entendeu que a simples entrada em vigor do aludido decreto seria insuficiente para alcançar o fim ao qual se destinava, havendo a necessidade de que o mesmo fosse interpretado com segurança e estabilidade, garantindo coordenação, coerência e consistência na execução das políticas de governança (Brasil, 2018). Essa questão foi solucionada com a publicação do Guia da Política de Governança Pública, documento produzido por intermédio de parceria entre o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

A entrada em vigor do Decreto de Governança vinculou os órgãos da Administração Pública Federal a implementarem suas respectivas políticas de governança. Nesse diapasão, o Exército Brasileiro concretizou tal disposição legal com a publicação da Portaria C Ex nº 987, de 18 de setembro de 2020, a qual aprovou a Política de Governança do Exército (EB10-P-01.007).

Contudo, faz-se necessária uma reflexão sobre qual é a governança implementada pelo Exército Brasileiro. Para responder a esse questionamento, torna-se imperioso verificar a relação do conceito de governança utilizado pelo EB com o paradigma da administração pública ao qual a legislação nacional se encontra majoritariamente vinculada.

A presente pesquisa, nesse sentido, tem a finalidade de identificar, dentre os diversos paradigmas da administração pública, qual é aquele ao qual o *de jure* da governança do Exército mais se aproxima. A estruturação do desenvolvimento deste trabalho será organizada conforme a proposta que se segue: delimitar o conceito de governança na literatura; relacionar os paradigmas da administração pública com as reformas administrativas brasileiras; e delinear os usos e sentidos do conceito de governança nas diretrizes do governo federal e no Exército Brasileiro.

1.1 PROBLEMA

Qual é a governança implementada pelo Exército Brasileiro?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar, dentre os diversos paradigmas da administração pública, qual é aquele ao qual o *de jure* da governança do Exército mais se aproxima, dada a variedade de significados que o termo governança assume na literatura.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de alcançar o Objetivo Geral acima estabelecido, foram definidos os seguintes objetivos específicos que irão nortear o avanço da pesquisa: (1) delimitar o conceito de governança na literatura; (2) relacionar os paradigmas da administração pública com as reformas administrativas brasileiras; e (3) delinear os usos e sentidos do conceito de governança nas diretrizes do governo federal e do Exército Brasileiro.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Com o intuito de atender aos objetivos propostos, esse projeto de pesquisa foi delimitado pela legislação sobre o tema governança no âmbito da Administração Pública brasileira, na qual se inclui o EB, bem como pela literatura nacional e internacional que aborda o assunto. Como limite temporal, foi estipulado o período entre os anos de 2013, quando o Tribunal de Contas da União publicou sua primeira normativa sobre governança, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, e de 2020, quando foi instituída a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007), o que incorpora, ainda, a publicação do Decreto de Governança pelo Governo Federal, em 2017.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O presente estudo tem sua relevância conferida pela controvérsia oriunda da falta de consenso no que tange à definição de governança, bem como pelo curto período de tempo em que a temática vem sendo abordada dentro da Administração Pública, em geral, e em lapso ainda menor no âmbito do EB, em particular.

Dessa forma, esta pesquisa poderá trazer à baila novidade a respeito do tema, além de servir de embasamento teórico para futuros trabalhos que se debrucem sobre a temática, ampliando o escasso material disponível atualmente sobre a governança e sua relação com o Exército.

Além disso, a importância do assunto também se verifica pela menção que os documentos de mais alto nível no âmbito da Força fazem em relação ao assunto, mormente o Plano Estratégico do Exército para os anos de 2020-2023, que, dentro do Objetivo Estratégico nº 10 – Aumentar a efetividade na gestão do bem público, possui a Estratégia nº 10.1 - Aperfeiçoamento da Governança Corporativa.

1.5 METODOLOGIA

A presente pesquisa fará uma abordagem quantitativa sobre os resultados obtidos com os dados sobre governança. No que tange à natureza da pesquisa, esta será do tipo aplicada, pois poderá fornecer subsídios para estudos futuros sobre governança nas Forças Armadas. No tocante ao objetivo, o presente trabalho terá caráter descritivo e analítico, pois irá descrever os principais conceitos contidos na literatura e nos documentos obtidos. Por fim, no que diz respeito aos procedimentos de pesquisa, este estudo será realizado com base em bibliografias e documentos, que servirão de base para a conceituação de governança e indicação do paradigma da Administração Pública utilizado pelo Exército Brasileiro.

Esta pesquisa realizará o levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica de literatura (livros, trabalhos acadêmicos, jornais, revistas e redes eletrônicas), além de documentos internos, normativas legais e infralegais produzidos pelo Exército Brasileiro e por outros órgãos da Administração Pública. As consultas serão baseadas nas principais fontes de pesquisa de trabalhos acadêmicos, como as plataformas digitais, Scielo, Google Acadêmico, Biblioteca Digital do Exército (BDEx), EB Revistas, dentre outras.

O tratamento dos dados será feito por meio da comparação entre os resultados obtidos na literatura pertinente e a análise documental a ser realizada, de modo a definir conceitos e estabelecer parâmetros de comparação.

O método será limitado pelos resultados obtidos de trabalhos acadêmicos, artigos científicos, periódicos, jornais e revistas disponíveis em plataformas digitais e por documentos oficiais do Exército e de outros Órgãos da Administração Pública disponíveis em dados abertos. Ainda, como limite temporal para a documentação oficial, foi estipulado o período compreendido entre os anos de 2013 e 2020, quando foram instituídos o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007), respectivamente.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA

O estudo da governança impõe um desafio peculiar ao pesquisador, pois sua “natureza ampla e multidimensional (...) dificulta o esforço de mensuração desse conceito” (Buta; Teixeira, 2020, p. 390). Em virtude da polissemia que lhe é inerente (Martins et al., 2022), “não há uma definição universalmente aceita para o termo” (IFAC, 2014, p. 8, tradução nossa), podendo-se afirmar que “é um conceito em disputa, certamente sem um sentido unívoco” (Borges, 2014, p. 144).

As distintas maneiras pelas quais as entidades do setor público mundo afora são estruturadas explicam o por quê não há um modelo único de governança que se aplique a todas elas (IIA, 2012). Não obstante, muitos esforços vem sendo empreendidos para que se alcance uma definição para o termo, em que se estabeleçam parâmetros mínimos para guiar as organizações.

A noção de governança teria surgido no contexto das corporações, sendo a governança pública uma derivação da governança corporativa (Martins et al., 2022). De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública elaborado pelo TCU,

“a origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles” (Brasil, 2014, p. 11).

Na literatura internacional, Berle e Means (1932) são considerados os pioneiros no estudo da governança corporativa, enfatizando o papel do Estado como regulador das instituições privadas, nos conflitos entre proprietários de organizações e o agente responsável pela tomada de decisão.

Fukuyama (2013, p. 3, tradução nossa) considera a “governança como a capacidade de um governo criar e fazer cumprir regras e de prestar serviços, independentemente desse governo ser democrático ou não”, o que de acordo com Oliveira Júnior e Costa (2020, p. 370) “valoriza a autonomia da burocracia e a capacidade estatal e negligencia a dimensão política em geral e da democracia em particular”.

No entendimento de Kooiman (2005, p. 78, tradução nossa), governança seria um "instrumento para conceituar os problemas, as oportunidades e contextos na fronteira entre o social e o político – na terminologia atual: a fronteira entre o Estado, o mercado e a sociedade civil", revelando que há uma interação necessária entre diversos entes da sociedade, não podendo os mesmos serem tratados de forma isolada na busca por soluções de problemas.

Rhodes (1996, p. 652, tradução nossa), também aborda a questão da interação definindo e argumentando que "governança se refere a 'redes interorganizacionais auto-organizadas' e (...) que essas redes complementam mercados e hierarquias como estruturas de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação", o que envolve confiança e cooperação, ao invés de competição.

Stoker (1998, p. 17, tradução nossa) enfatiza a questão da interação entre os diversos atores ao mencionar que "Existe, no entanto, um acordo fundamental de que a governança se refere ao desenvolvimento de estilos de governo nos quais os limites entre e dentro dos setores público e privado se tornaram confusos".

Mayntz (1998, p. 83, tradução nossa), de maneira semelhante, indica que "a governança é utilizada agora com frequência para indicar uma nova maneira de governar que é diferente do modelo de controle hierárquico, um modo mais cooperativo em que os atores estatais e os não-estatais participam em redes mistas público-privadas".

Blanco e Gomà (2003, p. 5, tradução nossa) consideram a governança como "um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários", o que pressupõe maior participação social e proximidade no enfrentamento de incertezas e complexidades sociais, mesma linha de Graña (2015, p. 4, tradução nossa), o qual entende que "a governança sugere uma tomada de decisões coletivas baseada em uma ampla inclusão de atores afetados pelas mesmas", demandando um novo arranjo coletivo permeado pela negociação e cooperação.

Ao elaborar o conceito de governança democrática, Bevir (2011, p. 103) afirma que "uma nova governança de mercados e redes difundiu-se pelo mundo", no momento em que as novas teorias da racionalidade emergiram no século XX, questionando o paradigma burocrático e a democracia representativa. Esse movimento suscitou duas ondas de reformas estatais, preocupando-se a primeira com

reformas ligadas ao racionalismo econômico e a segunda, de ordem sociológica, com o estabelecimento de redes e parcerias (Martins et al., 2022).

No âmbito da literatura nacional, considera-se que “a partir da implementação das reformas administrativas contemporâneas, os conceitos e as definições do termo governança se ampliaram, gerando uma enorme quantidade de interpretações do que vem a ser governança” Martins et al. (*Ibidem*, p. 5).

Calmon e Costa (2013) enxergam as redes de políticas públicas como uma forma de governança, aplicável à sustentação de sistemas complexos. Por isso, as interações entre os atores seriam reguladas por um conjunto de instituições formais e informais somados às maneiras como elas são interpretadas e aplicadas na prática, o que se denominaria por estrutura de governança.

Outros autores brasileiros entendem o conceito de maneira semelhante à segunda onda reformista da modernidade explicitada por Bevir (2011), no sentido de que a governança

“se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado” (Menicucci e Gontijo, 2016, p. 17).

Ainda, a governança pode ser entendida sob o ponto de vista relacional como um “processo no qual um conjunto de atores (estatais e não estatais) relacionam-se (formal e informalmente) em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas” (Gomide; Pereira, 2018, p. 87), visão da qual compartilham Cavalcante e Pires (2018, p. 13), ao afirmarem que “governança diz respeito às dinâmicas relacionais entre os múltiplos atores envolvidos (...) que dão suporte à implementação de políticas públicas”.

Diversas instituições realizaram o esforço de tentar delinear um conceito de governança. O *World Bank* apresentou, em 1992, um dos conceitos de governança mais utilizados na literatura sobre o tema, definindo-a como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (*World Bank*, 1992, p. 1, tradução nossa).

Outro organismo internacional de grande influência no desenvolvimento dos conceitos de governança, *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) definiu o termo como “um conjunto de relações entre a

administração da empresa, o conselho, os acionistas e os stakeholders” (OECD, 2023, p. 7, tradução nossa), acrescentando que a governança

“também fornece a estrutura e os sistemas por meio dos quais a empresa é direcionada e seus objetivos são estabelecidos, além dos meios para alcançar esses objetivos e determinar o monitoramento do desempenho” (*Ibidem*, tradução nossa).

Segundo a *International Federation of Accountants (IFAC)*, “governança compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para os *stakeholders* sejam definidos e alcançados” (IFAC, 2014, p. 8, tradução nossa), abordagem que enfatiza a importância da responsabilidade, da transparência e da consideração dos interesses de todas as partes interessadas.

Buscando aumentar o valor da empresa, garantir sua sustentabilidade e facilitar o acesso investimentos, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), instituição brasileira dedicada à promoção e ao desenvolvimento de melhores práticas de governança corporativa no Brasil, entende que o termo em questão representa

“o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20).

Em suma, conceituar governança constitui-se tarefa desafiadora para os pesquisadores, devido à sua natureza multifacetada e à falta de uma definição universalmente aceita para o termo. A diversidade de interpretações e abordagens reflete a complexidade das interações entre os diversos atores envolvidos, sejam eles dos setores público ou privado. Assim, a governança continua a ser objeto de discussão e pesquisa, à medida que novas perspectivas e abordagens surgem, enriquecendo nossa compreensão desse conceito crucial para o funcionamento eficaz das organizações e de uma sociedade em constante evolução.

3 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS

A pluralidade conceitual que paira sobre a governança em muito pode ser visualizada quando se identificam os principais paradigmas da Administração Pública, e a relação que possuem com as reformas administrativas ocorridas ao longo da história.

Sob essa perspectiva, tratar-se-á dos modelos patrimonial, burocrático (*Progressive Public Administration - PPA*), Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*) e, por fim, do pós-*NPM*. Ao passo que se discorre sobre esses paradigmas, será evidenciada a relação dos mesmos com a evolução da gestão pública no país.

As últimas décadas foram permeadas por mudanças profundas e contínuas tanto no âmbito do Estado quanto na sociedade em geral, requerendo que se busque uma melhor compreensão sobre como transformações complexas, abrangendo aspectos sociais, econômicos, políticos e tecnológicos, influenciaram a maneira como o governo opera e os resultados de suas ações (Cavalcante, 2017).

Na Administração Pública, uma possível tentativa de alcançar esse entendimento passa pelo estudo dos paradigmas e das reformas administrativas, haja vista que tais mudanças alteram a forma pela qual o Estado se organiza e faz suas políticas públicas (Martins, 2022).

O paradigma patrimonialista dominou a Administração Pública durante os primeiros séculos da história do Brasil, desde o período colonial até a República Velha (Filippim; Rossetto; Rossetto, 2010). Nesse modelo, o Estado era visto como uma extensão do poder pessoal do monarca, e os recursos públicos eram tratados como se fossem propriedade privada, sendo a corrupção e o nepotismo características marcantes desse período (Brasil, 1995).

A partir dos anos 1930, o paradigma burocrático, também conhecido por *Progressive Public Administration*, de natureza weberiana, emerge como tentativa de superação do modelo patrimonialista, buscando legitimar-se em normas, na formalidade, na impessoalidade e na profissionalização da gestão pública (Martins, 2022).

Nesse sentido, a característica primordial da administração pública burocrática reside na sua eficácia no que tange ao controle de potenciais excessos (Brasil, 1995), passando o processo decisório a ser pautado pela racionalidade, objetividade e uniformização da gestão pública (Cavalcante, 2017).

Martins et al. (2022) afirmam que o modelo burocrático possui como características principais a sua natureza prescritiva, no sentido de oferecer modelos para replicação, e o arranjo hierárquico que lhe é peculiar, no qual a figura central, além de coordenar as ações, também é responsável por tomar as decisões.

O paradigma burocrático, tal como delineado por Max Weber, instituiu um elevado padrão de competência entre os funcionários nas entidades e enfatizou a centralidade da eficiência organizacional (Secchi, 2009).

É nesse diapasão que surge o primeiro movimento reformista administrativo no Brasil, idealizado por Getúlio Vargas, em 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cujo objetivo era “expandir o papel do Estado em um projeto nacional-desenvolvimentista, com foco na criação de quadros burocráticos maiores, especializados e competentes para promover uma modernização econômica” (Secchi et al., 2021).

A reforma empreendida durante os governos militares, com a instituição do Decreto-Lei nº 200, em 1967, foi o segundo intento reformista na Administração Pública nacional, possuindo, em linhas gerais, o mesmo condão daquela iniciada por Vargas, qual fosse, o nacional-desenvolvimentismo com foco na tecnocracia, conferindo maior autonomia às instituições públicas para supervisionar e gerenciar suas próprias esferas de atuação (Secchi et al., 2021).

A terceira reforma administrativa surge com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o desafio de enfrentar a substancial descentralização das políticas públicas em direção aos Estados e municípios, resultando na redução da centralidade política do governo federal vivenciada no período anterior (*Ibidem*).

O quarto marco histórico de reformas da Administração Pública surge ainda na década de 1980, com a ascensão do neoliberalismo, o que se faz sentir no Brasil de maneira concreta em 1995, por intermédio do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE) (*Ibidem*).

Apesar das tentativas de renovação da Administração Pública brasileira, o a burocracia weberiana foi marcada por defeitos que se manifestaram pela ineficiência, pela autorreferencialidade e pela incapacidade de orientação para a prestação de

serviços aos cidadãos, que ocupam o papel de clientes (Brasil, 1995). O patrimonialismo típico do paradigma anterior, embora passando por um processo de transformação, foi substituído pelo clientelismo e pelo fisiologismo na administração burocrática, resultando em diversas tentativas de reforma do modelo (*Ibidem*).

A burocracia administrativa passa, então, a ceder espaço a um novo paradigma em ascensão que foi chamado de gerencialista ou Nova Gestão Pública (*New Public Management - NPM*), no qual “as organizações estatais são obrigadas a se comportar cada vez mais como empresas do setor privado” (Matias-Pereira, 2008, p. 69).

A administração pública gerencial, nesse sentido, é considerada “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (Secchi, 2009, p. 354).

A lógica por trás do gerencialismo visa à redução de custos como fator primordial para a oferta de melhores serviços aos cidadãos, e apesar de guardar alguma relação de continuidade ao modelo anterior, se pauta na descentralização do Estado, o qual passa a atuar como regulador nas relações com seus beneficiários (Martins et al., 2022).

Mais recentemente, a necessidade de mudanças mais graduais e menos radicais geraram um movimento conhecido por pós-*NPM*, no qual está inserida a governança pública (*Ibidem*). As características que mais representam esse novo paradigma são

“colaboração e parcerias; redes; visão integrada e holística da gestão pública; *accountability* e responsividade; participação e engajamento; liderança; coordenação e controle; *e-government* e tecnologia de informação e comunicação (TIC); e fortalecimento da burocracia pública” (*Ibidem*, p. 7).

Algumas semelhanças e diferenças conceituais entre os dois modelos se tornam evidentes, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 1 – *New Public Management* x Governança

Conceito	NPM	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão

	burócratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação dos <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista com estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos com contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões

	mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 41).

Os princípios e orientações de gestão da governança representam mais um processo de continuidade e incremento do que uma ruptura significativa com o gerencialismo (Cavalcante, 2017). No mesmo sentido, verifica-se que embora as tentativas de implementação de novos modelos de administração pública possam sugerir a ideia de superação de um modelo anterior por uma proposta mais moderna, “patrimonialismo, burocracia e gestão pública não são estanques e circunscritas a um único período de tempo. Todas elas ainda se entrecruzam na teoria e na prática da administração pública brasileira” (Filippim; Rossetto; Rossetto, 2010, p. 739).

Todavia, é mister salientar que o pós-*NPM* apresenta diferenças substanciais e distintivas ao se comparar aos princípios originais do movimento quanto aos aspectos foco, fonte inspiradora, crenças fundamentais, orientação estratégica e visão do Estado (Cavalcante, 2017), como se evidencia na tabela abaixo..

Tabela 2 – Diferenças do *NPM* x pós-*NPM*

Aspecto	<i>NPM</i>	Pós-<i>NPM</i>
Foco	Cliente/consumidor	Cidadão como parceiro

Fonte inspiradora	Lógica do mercado	Redes
Crenças fundamentais	Eficiência, Competição e Contratos	Confiança e Reciprocidade
Orientação estratégica	Desagregação, Concorrência e Incentivação (pecuniária)	Visão holística e integrada, Colaboração e Profissionalização e inclusão
Visão do Estado	Superioridade administrativa do mercado	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa).

Fonte: Cavalcante (*Ibidem*, p. 29).

A despeito das diferenças supracitadas, a análise das reformas administrativas ocorridas ao longo do tempo requer uma atenção especial para que se verifique os aspectos incrementais que as mesmas possuem, representando um processo cumulativo de práticas e valores (Secchi, 2009), cumprindo salientar que “as inovações governamentais pressupõem um arranjo híbrido em que características da administração pública tradicional, *NPM* e pós-*NPM* coexistem” (Cavalcante, 2017, p. 34).

Tabela 3 – Continuidades e discontinuidades entre os paradigmas da Administração Pública

Elemento	Burocracia	NPM	Governança
Preocupação com a função Controle	Presente	Presente	Presente
Relação entre política e administração pública	Distinção total	Distinção suavizada	Cooperação
Centralização X liberdade de decisão dos gestores	Centralização	Descentralização	Descentralização
Tratamento do cidadão	Usuário	Clientes	<i>Stakeholders</i>
Uso analítico das quatro funções clássicas de administração	Ênfase na função organização	Ênfase na função planejamento	Ênfase na função direção

Fonte: o autor, baseado em Secchi (2009).

Em resumo, a discussão sobre governança na Administração Pública envolve uma análise profunda dos paradigmas que moldaram a gestão estatal ao longo da

história. Desde o patrimonialismo, passando pela burocracia weberiana e pelo gerencialismo (*NPM*), até o pós-*NPM*, as reformas administrativas têm desempenhado um papel crucial na evolução da administração pública brasileira. É importante notar que esses paradigmas não são estanques, e muitas vezes convivem na prática administrativa, formando um arranjo híbrido e complexo, o que requer um olhar atento para as interações e continuidades entre esses modelos.

4 OS USOS E SENTIDOS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA NAS DIRETRIZES DO GOVERNO FEDERAL E NO EXÉRCITO BRASILEIRO

A partir das considerações acerca das possibilidades de conceituação do termo governança e da relação entre paradigmas da Administração Pública e reformas administrativas, passar-se-á a abordar os usos e sentidos do conceito de governança nas diretrizes do governo federal, com destaque para o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007).

No sentido de tentar normatizar parâmetros de governança no Brasil, o TCU organizou, no ano de 2013, a primeira versão do Referencial básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, com base numa extensa lista de “documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países” (Brasil, 2014, p. 25).

Nele, a governança foi definida como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (*Ibidem*, p. 5-6).

Na formulação do documento elaborado pelo TCU, observa-se forte influência das prescrições emanadas pelo *World Bank*, sobretudo “na nítida separação entre governança e gestão” (Martins et al., 2022, p. 14). Enquanto a primeira estaria relacionada à efetividade e economicidade, a segunda guardaria relação com a eficácia e a eficiência das ações, de modo complementar à governança (Brasil, 2014), o que se distingue da produção acadêmica sobre o tema, onde governança e gestão possuem uma relação de proximidade (Martins et al., 2022).

O Referencial da Corte de Contas passou a servir “como comando prescritivo do que fazer para realizar uma boa gestão. Com a publicação do Decreto de governança em 2017, a prescrição foi formalizada e legalizada” (Martins et al., 2022, p. 14). Dessa forma, “a governança, enquanto modelo e instrumento de gestão, encontra sua gênese nas acepções desenvolvidas do principal órgão de controle nacional” (*Ibidem*, p. 2).

O Decreto nº 9.203 instituiu, em 22 de novembro de 2017, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definindo governança como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

Observa-se que o Decreto de Governança foi influenciado fortemente pelo trabalho da Corte de Contas, incorporando muitas das diretrizes e mecanismos delineados por aquele Tribunal, utilizando, inclusive, “em inteiro teor, o disposto no Referencial do TCU de 2014 para definir o que é governança” (Martins et al., 2022, p. 15-16).

O Decreto de Governança impôs aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a obrigação de “executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos neste Decreto e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG” (Brasil, 2017).

Atendendo ao imperativo legal supramencionado, o Comandante do Exército Brasileiro (EB) aprovou e instituiu a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007), por intermédio da Portaria - C Ex nº 987, de 18 de setembro de 2020, com a finalidade de “estabelecer princípios, objetivos e orientações gerais para aprimorar e integrar as estruturas e os mecanismos de governança e gestão da Instituição, contribuindo para o aumento da operacionalidade do EB” (Brasil, 2020, p. 24).

Dentre os documentos que compuseram o arcabouço jurídico-normativo norteador da elaboração da Política de Governança castrense, verifica-se forte presença de regulamentação oriunda do TCU, a saber:

“I - Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 – Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; II - Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018 – Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa (MD); III - Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22 de maio de 2018 – Institui as instâncias de supervisão da gestão da integridade, governança, riscos, controles internos da gestão e desburocratização e aprova a Política de Gestão de Riscos, no âmbito da Administração Central do Ministério da Defesa (ACMD); IV - Decisão Normativa (DN)-TCU 178/2019, de 23 de outubro de 2019 – Dispõe acerca das prestações de contas anuais da Administração Pública Federal referentes ao exercício de 2019, que devem ser apresentadas em 2020, especificando a forma, os elementos de conteúdo, as unidades que devem prestar contas e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 63, de 1º

de setembro de 2010; V - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014; VI - Relatório de levantamento em 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre governança e gestão em 2017 – Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), TC 017.245/2017-6; VII - Guia da Política de Governança Pública. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018; e VIII - Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014” (*Ibidem*).

Não por acaso, o EB adotou a seguinte definição de governança:

“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Visa a garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade e maior economicidade das ações” (Brasil, 2020, p. 25).

Analisando o conceito acima, denota-se que a Política de Governança do Exército além de valer-se da mesma definição da Corte de Contas brasileira, ainda acrescentou uma segunda parte que transcreve o entendimento de governança do *World Bank*, tal como descrito no Referencial do TCU, como se pode observar no trecho abaixo:

“De acordo com o Banco Mundial, governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que **visam garantir que as ações planejadas** (programas) **sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente** (World Bank, 2013). **Busca, portanto, maior efetividade** (produzir os efeitos pretendidos) **e maior economicidade** (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações” (Brasil, 2014, p. 30-31, grifo nosso).

Tabela 4 – Conceitos de governança nas diretrizes do governo federal e no EB

Documento	Conceito
Referencial Básico do TCU	Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática 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.
Decreto nº 9.203	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas

	à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
Política de Governança do EB	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Fonte: o autor, baseado em Brasil (2014), Brasil (2017) e Brasil (2020).

Da análise da tabela acima, verifica-se uma convergência de entendimento no que dispõem o Referencial, o Decreto e a Política de Governança do Exército. Todavia, ao adentrar em outros preceitos contidos no Decreto de Governança, é possível perceber que o mesmo define princípios de governança de maneira semelhante ao que prescreve a *OECD* do que ao Tribunal de Contas, o qual mais se vincula aos padrões do *World Bank* (Martins et al., 2022).

Tabela 5 – Princípios de governança nas diretrizes do governo federal e no EB

Documento	Princípios
Referencial Básico do TCU	Legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e <i>accountability</i> .
Decreto nº 9.203	Capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência.
Política de Governança do EB	Confiabilidade, capacidade de resposta ao interesse público, ética, integridade, melhoria de processos, prestação de contas e responsabilidade, transparência e integração.

Fonte: o autor, baseado em Brasil (2014), Brasil (2017) e Brasil (2020).

Quanto aos mecanismos de governança, observa-se que tanto a Política de Governança do EB, quanto o Decreto de Governança, apropriaram-se do disposto no Referencial do TCU, elencando liderança, estratégia e controle para o exercício da governança, o que conduz a duas deduções: “a desassociação da governança com a gestão; e a criação de somente um sentido de governança, direcionado ao controle” (Martins et al., 2022, p. 15).

Uma evidência de incorporação automática de um modelo prescritivo pelas diretrizes do governo federal, e que se estendeu ao Exército, encontra-se na distinção entre governança e gestão supramencionada. Tanto o Referencial da Corte de Contas quanto a Política de Governança da instituição castrense, separam os dois conceitos em distintas vertentes, porém complementares.

Figura 1 – Relação entre governança e gestão



Fonte: Brasil, 2014, p. 32.

Isso se torna claro na observação da figura acima, bem como na leitura da Política de Governança do EB, segundo a qual “as funções de Governança (avaliar, direcionar e monitorar) deverão ser segregadas das funções da Gestão (planejar, executar, controlar, avaliar e aperfeiçoar)” (Brasil, 2020, p. 29). Dessa forma, na visão de Martins et al. (2022, p. 15), ao passo que a “governança se destina a estratégias e diretrizes, a gestão estaria concentrada na operacionalização e execução das ações públicas”.

Analisando as definições apresentadas, observa-se que o Brasil se inseriu nas práticas de boa governança global (Santos, 2018) inspirando-se numa abordagem prescritiva da comunidade epistêmica de boas práticas internacionais, composta por organizações como o *World Bank* e a *OECD* (Grin, 2020).

Ao enfatizar o controle em detrimento da cooperação, nota-se que o Brasil adotou uma concepção de governança gerencialista com características da burocracia tradicional, mais próxima do *NPM*, o que “não aborda uma questão central:

o estabelecimento de redes entre o Estado e atores sociais” (Grin, 2023, p. 1). Nesse sentido,

“A incorporação da terminologia ‘governança’ às diretrizes brasileiras para a gestão pública contribui para a estruturação de um novo modelo, fundamentado menos em redes, como propõe a literatura, e mais em controle. A atribuição desse sentido permite que a governança, tal como praticada discursivamente pelos atos normativos brasileiros, aproxime-se do modelo gerencial da Administração Pública: uma espécie de governança burocrática. Nesses usos, afasta-se das noções de flexibilidade, horizontalidade e cooperação promovidas pelo modelo denominado Pós-NPM” (Martins et al., 2022, p. 18).

Assim sendo, o conceito de governança constante nas diretrizes do governo federal e do Exército Brasileiro “ênfatizam ou fortalecem modelos rígidos de gestão, produzindo um modelo paradoxal de governança burocrática” (Martins et al., 2022, p. 19), ensejando que, dentre os diversos paradigmas da administração pública brasileira, aquele ao qual o *de jure* da governança do Exército mais se aproxima é o do paradigma gerencial, que se afasta da promoção da cooperação e da solução de problemas baseada em redes, como propõe a literatura mais recente sobre governança.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou a compreensão do modelo de governança implementado pelo Exército Brasileiro. Para isso foram elencados alguns objetivos intermediários que nortearam o esforço de pesquisa, envolvendo a delimitação do conceito de governança na literatura, o relacionamento entre os paradigmas da administração pública e as reformas administrativas brasileiras e o delineamento dos usos e sentidos do conceito de governança nas diretrizes do governo federal e do Exército Brasileiro.

Como visto no Capítulo 2, a complexidade da governança reside em sua polissemia, implicando uma diversidade de significados e abordagens. A falta de uma definição universalmente aceita para o termo reflete sua natureza multifacetada e multidimensional, o que representa um desafio substancial para os pesquisadores que se debruçam sobre a temática. A variedade de contextos nos quais o conceito de governança é aplicado ressalta a necessidade de uma contínua busca por parâmetros mínimos e definições que possam orientar as organizações em suas práticas e estruturas.

No Capítulo 3, evidenciou-se que a discussão sobre governança na Administração Pública envolve uma análise profunda dos paradigmas que vem moldando a gestão estatal ao longo da história. Desde o patrimonialismo inicial, permeado pela corrupção e nepotismo, até o paradigma burocrático inspirado em Max Weber, que buscou a formalidade e a eficácia, mas trouxe consigo o clientelismo e o fisiologismo, as reformas administrativas têm desempenhado um papel crucial na evolução da administração pública brasileira. O paradigma gerencialista (*NPM*) enfatizou a eficiência e a competitividade, enquanto o pós-*NPM* trouxe uma abordagem mais gradual, destacando a colaboração, as parcerias e a responsividade. Embora pareça um movimento linear de substituição de um modelo por outro, os paradigmas muitas vezes coexistem na prática da administração pública, de maneira que a compreensão da governança na Administração Pública requer um olhar atento para as interações e continuidades entre esses modelos.

No quarto capítulo, verificou-se que as diretrizes de governança no contexto do governo federal e, especificamente, no âmbito do Exército Brasileiro, revelam a influência de modelos prescritivos baseados em organizações internacionais, como o

World Bank e a *OECD*. Essas diretrizes enfatizam uma abordagem que separa claramente governança e gestão, priorizando o controle em detrimento da cooperação e da flexibilidade, demonstrando um maior alinhamento ao paradigma gerencial da administração pública, em particular ao *New Public Management*. Assim, as diretrizes de governança adotadas no Brasil tendem a fortalecer modelos rígidos de gestão, afastando-se da noção de redes e horizontalidade na construção das políticas públicas no país.

Este estudo buscou inovar ao investigar um tema tão complexo vinculado a uma área pouco explorada nos trabalhos que se dedicam ao assunto, qual seja, a Defesa Nacional, notadamente no que tange ao EB, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de governança no Brasil.

O trabalho serve de subsídio para futuras pesquisas que abordem o tema da governança nas Forças Armadas, podendo auxiliar na busca de respostas para pontos ainda incertos ou que aqui não foram abordados, como a contribuição (ou não) dos documentos produzidos após o marco temporal utilizado para limitar esta pesquisa, o funcionamento da atual estrutura de governança adotada pelo Exército, a comparação do modelo de governança do EB com o de outros Exércitos pelo mundo, entre outros.

Por fim, a diversidade de interpretações e a evolução das perspectivas de governança refletem a complexidade das transformações na gestão pública e ressaltam a necessidade de compreender as diferentes influências que moldam as políticas públicas no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, v. XII, n. 1, p. 5-42, 2003. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BORGES, C. S. **Banco Central e a administração de crises bancárias**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11815/Dissertacao.Caio.Borges.Bacen.Crises.Bancarias.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, DF: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF>. Acesso em: 7 fev. 2023.

_____. Presidência da República. **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, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante. **Portaria – C Ex nº 987, de 18 de setembro de 2020**. Institui a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007). Brasília: DF, 2020. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/05_politicas/port_n_987_cm_do_eb_18set2020.html>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n. 01, p. 1-29, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Texto de Discussão 2319**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C (org.). **Boletim de análise político-institucional: governança pública**. Brasília: Ipea, 2018. p. 9-89. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FELIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, artigo 10, dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/RNSQ4K6ZLRfRJsZ3nxWZVvB/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. O Conceito de Governança Aplicado às Políticas de Infraestrutura. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C (org.). **Boletim de análise político-institucional: governança pública**. Brasília: Ipea, 2018. p. 83-89. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GRAÑA, F. Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": pocas luces y muchas sombras. **Polis**. n. 12, 2005. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/5563>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

GRIN, E. J. Controle externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. **Texto para Discussão 2595**, Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/controle_externo_e_policy_makin_g.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. Debate: The narrowness of the concept of governance adopted by the Brazilian government and the role of the court of accounts. **Public Money & Management**, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2210386>>. Acesso em: 18 maio 2023.

IFAC (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. New York: IFAC, 2014. Disponível em: <<https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/publications/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em: 24 maio 2023.

IIA (THE INSTITUTION OF INTERNAL AUDITORS). **Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance**. 2a ed. Altamonte Springs: IIA, 2012. Disponível em: <http://bibliotheque.pssfp.net/livres/THE_ROLE_OF_AUDITING_IN_PUBLIC_SECTOR_OR_GVERNANCE.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. In: Martinez, A. C. (coord.). **La gobernanza hoy**. 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005. p. 57-81. Disponível em: <<https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARTINS, A. P. A. et al. **Sentidos e usos da Governança Pública na Administração Pública brasileira**: análise do discurso das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9.203/2017. 2022. Disponível em: <<http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/c20bb2d9a50d5ac1f713f8b34d9aac5a.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: Uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 42(1), p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vk3GrzDb9Q>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. *In: Jean Monet Chair Papers*, n. 50, San Domenico di Fiesole: European University Institute, 1998.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

OECD (THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT), **Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance**, OECD/LEGAL/0413. Paris: OECD, 2023.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. L. Reforma do Estado e Política de Acesso à Informação no Brasil. *In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 365-390. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.

15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?lang=pt>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, set. 1996. Disponível em: <<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2022.

SANTOS, A. C. **A governança no setor público e a sua influência sobre a execução do programa estratégico do Exército Guarani**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3069>>. Acesso em: 8 nov. 2022.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(2), p. 347-369, mar./abr, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

SECCHI, L. et al. Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 83, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82430/80083>>. Acesso em: 25 maio 2023.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *In*: **International Social Science Journal**, v. 50, p. 17-28, 1998. Disponível em: <https://mycourses.aalto.fi/pluginfile.php/1382648/mod_folder/content/0/AR3%20-%20Stoker%2C%201998.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 26 jul. 2023.

WORLD BANK. **Governance and Development**. 1992. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2023.