

SEGUNDA EDIÇÃO 20
24

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

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS



PRIMEIRO MODELO PARA
IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA
ORGANIZACIONAL PÚBLICA

EDITORA
FOCO

JTB
BOSCH EDITOR

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS

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

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

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

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

Trecho de apresentação dos autores.

PÚBLICO-ALVO

O conteúdo deste livro é direcionado prioritariamente para os gestores dos órgãos e entidades públicas brasileiras, e também para profissionais que atuam nas áreas de Governança, planejamento, orçamento e gestão; para professores universitários, como livro-texto para suas disciplinas; para fundamentar pesquisas acadêmicas em todos os níveis; e, ainda, para críticos e demais interessados em refinar e aprofundar seus conhecimentos sobre esses temas. É importante observar que o livro foi escrito tomando como norte direcionador os órgãos e entidades públicas federais; logo, a aplicação nos contextos de Estados e Municípios pode demandar adaptações às peculiaridades legais, estruturais e operacionais de cada um destes entes federativos — e de seus órgãos e entidades.

Siga a EDITORA FOCO
para Dicas, Notícias,
Lançamentos e Sorteios

editorafoco



editora_foco



Leia Parte do Livro



BRASIL



9 786561 200417

ESPAÑA



9 788410 044944

INDICADO PARA
PROFISSIONAIS,
ACADÊMICOS E
GRADUAÇÃO



MISTO
Papel produzido a partir
de fontes responsáveis

SEGUNDA EDIÇÃO 20
24

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

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS

PRIMEIRO MODELO PARA
IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA
ORGANIZACIONAL PÚBLICA

EDITORA
FOCO
JTB
BOSCH EDITOR

2024 © Editora Foco
Autores: Augustinho V Paludo e Antonio G Oliveira
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Assistente Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Georgia Renata Dias
Revisão: Daniela Malheiros Jerez
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima

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

P184g

Paludo, Augustinho V.

Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas / Augustinho V. Paludo, Antonio G. Oliveira. – 2. ed. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2024.

184 p. ; 17cm x 24cm.

Inclui bibliografia e índice.

ISBN: 978-65-6120-041-7

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

2024-337

CDD 350

CDU 35

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índices para Catálogo Sistemático:

1. Administração pública 350

2. Administração pública 35

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

NOTAS DA EDITORA:

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

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

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

Data de Fechamento (2.2024)

2024

Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.

Rua Antonio Brunetti, 593 – Jd. Morada do Sol
CEP 13348-533 – Indaiatuba – SP

E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SEGUNDA EDIÇÃO

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

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS

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

© SEPTIEMBRE 2024 AUGUSTINHO V PALUDO
ANTONIO G OLIVEIRA

© SEPTIEMBRE 2024



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-10044-94-4
ISBN digital: 978-84-10044-95-1
D.L.: B 13868-2024

Printed in Spain – Impreso en España

NOTA À 2ª EDIÇÃO

Preliminarmente, nosso muito obrigado aos estudantes acadêmicos, professores e profissionais que adquiriram este livro e que enviaram dezenas de e-mails elogiando a obra e nos incentivando a continuar.

Este livro foi escrito com muito zelo e dedicação, resultado de parceria entre os dois autores e a editora Juspodivm (que permitiu a utilização do conteúdo do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, Gestão Estratégica e BSC-Balanced Score Card). A experiência de 35 anos na administração federal, em diferentes órgãos, nos permitiu adentrar aspectos práticos e apontar diversas críticas relacionadas à gestão e ao funcionamento da administração pública, no sentido de contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Todavia, mesmo sabendo da qualidade do conteúdo, e esperando que o livro fosse conhecido Brasil afora, não poderíamos sonhar com um sucesso desse nível:

Livro texto para os concursos de Mestrado e Doutorado em Planejamento e Governança Pública na UTFPR.

Eleito o *Melhor Livro* da Área Pública pelas páginas:

- <https://www.bienaldolivrojf.com.br/gestao-publica-os-10-melhores-livros-para-ler-e-estudar-o-assunto/>
- <https://congressodireitoesaude.com.br/gestao-publica/>
- <https://meulivrobrasil.com/gestao-publica/>
- <https://www.vlibras.com.br/12-melhores-livros-sobre-gestao-publica-guia-completo-de-leituras/>

Nesta segunda edição, não houve necessidade de atualização na parte de Governança Organizacional Pública (apenas pequenos ajustes ortográficos) nem quanto ao Planejamento Estratégico para Órgãos e Entidades Públicas. As atualizações foram no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (em face no novo PPA 2024-2027), e, acrescentamos algumas páginas acerca da ESG (Ambiental, Social e Governança), cujo conteúdo fará parte de novo livro a ser lançado em 2025.

Reforçamos nosso compromisso de manter o livro atualizado e de responder a todos os contatos/questionamentos encaminhados aos e-mails dos professores ou diretamente na página www.augustinhopaludo.com.br.

Augustinho Vicente Paludo
Antonio Gonçalves de Oliveira

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA.....	VII
NOTA À 2ª EDIÇÃO	XI
INTRODUÇÃO	XV
1. GOVERNANÇA PÚBLICA	1
1.1 Governança em órgãos e entidades públicas	6
1.1.1 Administração e governança pública.....	6
1.1.2 Esclarecendo o conceito e aspectos da governança organizacional pública .	15
1.1.3 Funções da governança e da gestão públicas	19
1.2 Implementação da governança	23
1.2.1 Referencial acerca da implementação da governança pública.....	23
1.2.2 Teorias e modelos específicos para implementação da governança pública	28
1.2.2.1 Código Federal de Governança Corporativa Pública da Alemanha	
(2009).....	29
1.2.2.2 Boa governança no setor público, IFAC (2014)	30
1.2.2.3 Banco Mundial	31
1.2.2.4 Projeto de políticas sobre boa governança pública da OCDE	
(2018)	32
1.2.2.5 Referencial básico de governança-2 do TCU (2014).....	34
1.2.2.6 10 Passos para a boa governança, TCU (2014)	39
1.2.2.7 Código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC	
(2015).....	42
1.2.2.8 Manual de governança do CJF (2015).....	46
1.2.2.9 Decreto Federal 9.203/2017	48
1.2.2.10 Guia da política de governança pública do Governo Federal	
(2018).....	50

1.3	Modelo para implementação do sistema de governança	51
1.3.1	Premissas e princípios para a boa governança em órgãos e entidades públicas	51
1.3.2	O modelo: caminho e etapas para a implementação da governança.....	58
1.3.3	Posicionamento, estrutura e funcionamento da governança organizacional em órgãos e entidades públicas.....	64
1.4	Considerações finais acerca da governança em órgãos e entidades públicas	69
1.5	<i>Environmental, social and governance</i> : Governança no ESG ou ESG na governança?	71
2.	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	75
	Introdução	75
2.1	Sistema de planejamento e orçamento federal	77
2.1.1	Plano Plurianual – PPA.....	78
2.1.2	Pilares do PPA 2024-2027.....	87
2.1.3	Etapas do PPA	89
2.1.4	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	98
2.1.3	LOA – Lei Orçamentária Anual.....	103
2.2	Gestão e planejamento estratégico	112
2.2.1	Gestão Estratégica	112
2.2.2	Planejamento estratégico em órgãos e entidades públicas.....	115
2.2.2.1	Etapas do planejamento estratégico.....	120
2.3	<i>Balanced Scorecard</i>	142
3.	ALERTA, CRÍTICAS E REFLEXÃO	151
3.1	Alerta aos gestores públicos.....	151
3.2	Críticas a elaboração do planejamento estratégico	152
3.3	Críticas a implementação da governança	154
3.4	Questão para reflexão.....	156
	REFERÊNCIAS	159

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de trazer à tona particularidades dos órgãos e entidades públicos que de certa forma refreiam a eficiência da gestão; e propomos uma questão para ser refletida e pesquisada acerca das ideologias políticas e religiosas que influenciam a administração pública.

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

Público Alvo

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

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



ANTONIO G OLIVEIRA

Professor Associado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) — Programa de Mestrado/Doutorado em Planejamento e Governança Pública (PGP), Titular das disciplinas: **Governança Pública e Desenvolvimento Sustentável; Teoria Geral do Estado; Orçamento e Finanças Públicas; e Gestão de Custos** • Doutor em Engenharia de Produção, Mestre em Administração de Empresas, Contador e Advogado • Líder do Grupo de Pesquisa em Governança Pública e Desenvolvimento (UTFPR/CNPq) • Consultor *Ad hoc* CAPES e Fundação Araucária — Área de Ciências Sociais Aplicadas • Atuou como membro do Comitê de Assessoramento de Área: Ciências Sociais Aplicadas da Fundação Araucária • Membro Acadêmico na Academia de Ciências Contábeis do Paraná (ACCPR) — Cadeira 26 • Editor Adjunto da Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento (DBPD) • Atuou como Consultor, Secretário Geral, Pró-reitor, Coordenador de Programa *Stricto Sensu*, e membro de Conselhos Superiores em Instituições de Ensino Superior Públicas e Privadas • Tutor do Programa de Educação Tutorial (PET/MEC) em Políticas Públicas.

E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br



AUGUSTINHO V PALUDO

Doutorando e Mestre em Planejamento e Governança Pública na UTFPR/2020 • MBA em Gestão Pública, presencial, pelas Faculdades Tecnológicas Fatex-Expert em 2009 • Especialista em Administração Pública, presencial, pelas Faculdades UNIBRASIL em 2007 • Bacharel em Administração pelas Faculdades SPEI em 2004

Cargos/Funções Desempenhadas

Analista Administrativo, Auditor na Secretaria de Controle Interno e Auditoria do TRE-Pr, a partir de 06/11/2007 • Auditor da Controladoria Geral da União em Porto Alegre-RS, no período de 22/05 a 05/11/2007 — exonerado a pedido!!! • Diretor Financeiro (Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade) da Justiça Federal do Paraná de 01/10/1999 a 30/06/2005 — exonerado a pedido!!! • Supervisor de Programação e Planejamento da Justiça Federal do Paraná, no período de 06/01/1993 a 30/06/1999.

Experiência Acadêmica

Professor de Administração Pública, Orçamento Público, Administração Orçamentária e Financeira, Planejamento Governamental e em cursos preparatórios para Concursos Públicos • Tutor da ESAF para cursos à distância (PR, SC e SP) • Professor da Fundação FHC-Fernando Henrique Cardoso — SP • Eventualmente professor de Pós-Graduação.

Página: www.comopassar.com.br

E-mail: augustinho@globo.com