

# A Governança e Geração de Valor Público no Contexto do Exército Brasileiro



▲  
**Maj QCO Nélia de Souza  
Mayrink Resende**

*Turma ESFCEX 2003. ESAO (2012). Adjunta da Assessoria de Governança e Gestão do Estado-Maior do Exército.*

*Mestre em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (2022). Especialização em Gestão de Processos Organizacionais, pela Universidade Mackenzie de Brasília (2018).*



▲  
**Maj QCO Melisa Maia de  
Paula**

*ESFCEX (2004). ESAO (2013). Mestre em Controle e Gestão pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - MG (2012). Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (2002). Desenvolvimento ENAP.*

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a gestão pública no Brasil vem se aperfeiçoando a fim de melhor atender às crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade. O enfoque recai principalmente na transparência e no controle dos gastos públicos, em busca de eficiência do Estado.

Nesse cenário, o debate sobre governança na administração pública vem ganhando força, sobretudo para responder às restrições fiscais oriundas dos desafios da globalização e a crescente desconfiança dos cidadãos em governos eleitos democraticamente. A ênfase da governança pública atualmente aponta para a importância da geração de valor público na administração pública, que diferente do setor privado, que visa resultados financeiros; está focada em valores sociais, culturais e intelectuais. (MOORE, 1995; JØRGENSEN e BOZEMAN, 2007; PENG, 2018).

O tema está presente nos debates políticos e discussões acadêmicas, fala-se sobretudo em governança colaborativa, que implica em potenciais benefícios públicos, porém seu exercício não é simples; desafiando as organizações públicas a contribuir para o bem-estar da sociedade por meio de desenvolvimento econômico e social, oferecendo suporte para a proteção dos cidadãos, como saúde, educação e questões econômicas e sociais. Isso se torna mais complexo quando se trata de áreas específicas como o setor de Defesa, por exemplo. É importante salientar que essa perspectiva implica em traduzir a governança e o valor público gerado em termos de práticas úteis para a administração pública (MOORE, 1995; CAVALCANTE, 2017).

No Brasil, a importância do valor público está inserida na Constituição Federal de 1988, na qual o Estado passou a exercer um papel fundamental na promoção do bem-estar social da

população, garantindo direitos sociais dentre os quais se destacam: saúde; previdência social; educação; alimentação; segurança; e proteção à vida, conforme constante no art. 6º (BRASIL, 1988). Neste sentido, a CF 1988, conhecida como Constituição Cidadã, consolidou a democracia, ao possibilitar uma cultura de participação popular, controle social e exercício da cidadania sobre os governantes, dos quais se espera integridade, transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

O Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, da Presidência da República instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, provocou um processo de transformação e melhoria das instituições públicas federais, visando alinhar seus objetivos e ações aos interesses da sociedade. (BRASIL, 2017).

O Ministério da Defesa, como órgão do Governo Federal, participa de políticas públicas sociais do país, e assim. Neste sentido, ao vincular os interesses do Estado aos da sociedade, orienta as ações sob sua responsabilidade para as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica. A gestão destas políticas, no entanto, envolve a participação das inúmeras Organizações Militares em todo o país, a fim de realizar as ações sociais inerentes à cada Força (BRASIL, 2020).

Nesse curso, destaca-se que a missão constitucional do Exército é defender a pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem; apoiar a política exterior do país; e cumprir atribuições subsidiárias. Para tanto, o Exército realiza operações de defesa a fim de manter-se preparado para atuar em conflitos armados.

Paradoxalmente à função precípua de uma Força Armada, perante o contexto histórico, econômico e social de não guerra no Brasil, o Exército tem sido, com frequência empregado pelo Governo Federal para exercer atividades que, por sua natureza, seriam tradicionalmente realizadas por outras agências do Estado; as chamadas ações subsidiárias (SANTA BÁRBARA e MEDEIROS FILHO, 2021).

Nessa perspectiva, além de operações de defesa, o Exército Brasileiro vem atuando em prol da sociedade e do desenvolvimento nacional em atividades subsidiárias, conforme constam nos Relatórios de Gestão de 2021 e 2022. Essas ações representam a integração do Exército

permanentemente à Nação, no que tange à segurança e coesão nacional, paz interna e harmonia social.

De acordo com o manual de Campanha EB20-MC-10.201 - Operações em Ambiente Interagências, do Exército, as ações subsidiárias, podem ser assim definidas:

As ações subsidiárias compreendidas pelo conjunto de ações realizadas pela Força Terrestre em apoio aos órgãos governamentais, em cooperação com o desenvolvimento nacional e bem-estar social, são de natureza “não militar”, mas são levadas a efeito pelas Forças Armadas por razões socioeconômicas, esgotamento da capacidade do instrumento estatal responsável, insuficiência ou inexistência dessa capacidade na área onde se fazem necessárias essas atividades. (EB70-MC-10.248, p. 4-5)

Outras ações subsidiárias previstas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela LC nº 117, de 2 de setembro de 2004, que normatizam o preparo e o emprego das Forças Armadas. Dentre outras se destacam a contribuição para formular e conduzir políticas nacionais relacionadas ao Poder Militar terrestre, cooperação com órgãos da adm pública e empresas privadas na execução de obras e serviços de engenharia. Os resultados das ações subsidiárias realizadas pelo Exército estão descritos nos Relatórios de Gestão do Comandante do Exército (RGCE, 2021).

Independentemente do estágio de gestão atingido pela instituição, o sistema de governança, implementado em 2020, emerge como uma decisão estratégica para aprimorar e integrar as estruturas e os mecanismos de governança e gestão da Instituição, visando à melhoria da operacionalidade da Força.

Esta pesquisa se caracteriza como mais uma contribuição nesta área, na medida em que analisa a criação de valor decorrente das atividades de governança do Exército. Analisar em que aspectos o modelo de governança do Exército está alinhado aos preceitos da boa governança e da gestão de valor público, é o principal objetivo deste artigo.

Este trabalho está dividido em quatro tópicos. O segundo tópico compreende conceitos básicos sobre governança e valor público; seguido de uma descrição da política de governança adotada pelo Exército bem como da Cadeia de

Valor Agregado. O quarto tópico trata da análise e discussão das informações encontradas em cotejamento com o referencial teórico para verificar se a realidade espelha o que a teoria defende. Nas considerações finais são apresentados as discussões na tentativa de evidenciar a interligação dos vários construtos com recomendações de novos estudos.

## **2. COMPREENSÃO CONCEITUAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO DO VALOR PÚBLICO**

Neste tópico são destacados os principais conceitos relacionados à governança e gestão do valor público. A compreensão desses conceitos ancoram os fundamentos para analisar os aspectos do modelo de governança adotado pelo exército.

### **2.1. UMA VISÃO CONCEITUAL DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

O termo “Governança” ocupa local de destaque nos debates atuais, seja entre pesquisadores, seja nos debates políticos contemporâneos, a partir sobretudo, dos anos 1980, estando presente em reformas do setor público por parte de governos e organismos internacionais, como OCDE, ONU, Banco Mundial, entre outros.

A governança pública, segundo a OCDE, refere-se aos “arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são tomadas e como as ações públicas são realizadas”. Neste sentido, é orientada para os impactos sociais e ambientais das decisões e ações das organizações, tendo o governo um papel central nas redes nas quais as partes interessadas buscam influenciar os resultados das políticas públicas (OECD, 2011, p. 2).

Na literatura, diversos pesquisadores vêm discutindo o tema. Santos (2019) destaca que esses autores, sinalizam para uma abordagem de governança com enfoque colaborativo, em sistemas democráticos, e governança em rede. (BOZEMAN, 2007; DENHARDT, 2000, 2007; ALFORD; 2008; BECK-JORGENSEN; FISHER 2014; MEYNHARDT 2009, 2015; MOORE, 2013; OSBORNE 2006, 2016; STOKER 2006; O’FLYNN, 2017).

Com a evolução de gestão na administração pública, passou de uma

administração burocrática, para a administração gerencial, conhecida também por New Public Management surgiram autores como Osborne (2010), que criou a expressão Nova Governança Pública, em inglês New Public Governance (NPG), à qual sinaliza um deslocamento do foco da eficiência financeira para a efetividade, caracterizando assim, a criação de valor público.

Nessa ótica, a governança representa a inclusão da sociedade civil e dos grupos de interesse econômico, na gestão de políticas públicas. De acordo com Osborne (2010) a governança pública é uma resposta à complexidade e fragmentação das políticas públicas e prestação de serviços no século XXI. Dessa forma, a inclusão das partes interessadas no processo de tomada de decisão, desde a definição dos objetivos até a decisão de como atingi-los é essencial (OSBORNE, 2010).

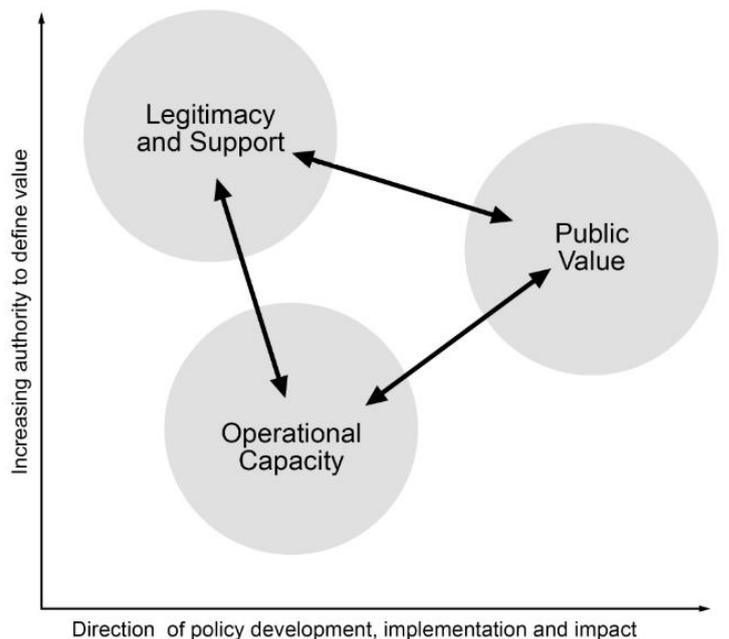
Dessa forma, os pressupostos da Nova Governança Pública ressaltam que a geração de valor público não é responsabilidade apenas dos governos, mas sim fruto de colaboração entre os entes públicos, setor privado, empresas e cidadão (OSBORNE 2007).

### **2.2. GESTÃO DO VALOR PÚBLICO - UMA COMPREENSÃO NECESSÁRIA**

O conceito original da gestão do valor público foi cunhado por Moore (1995) como resultado para avaliar muitas instâncias de atividade entre os gestores públicos; à prática de projetos de utilidade pública. Segundo o autor, o objetivo do trabalho gerencial no setor público é criar valor público”. Moore (2002, p. 55).

Moore (2002) propôs uma abordagem estratégica das organizações de gestão pública. O Triângulo Estratégico de Moore destaca que os gestores públicos devem atentar para 3 estratégias importantes que precisam estar coerentes entre si e em equilíbrio: estratégia valor – gerar e produzir valor, quais sejam: um propósito valioso; um ambiente autorizador e capacidade operacional. Em suma, o triângulo estratégico de Moore (2002) considera o ambiente político, a capacidade operacional das organizações e a entrega de valor aos cidadãos, conforme se observa na Figura 1.

**Figura 1 - Triângulo Estratégico**



Fonte: Moore (2002).

Observa-se que o círculo de valor refere-se ao valor final que a organização procura produzir, diante de objetivos sociais. O círculo de legitimidade e apoio refere-se aos clientes. O terceiro elemento, capacidade operacional, está ancorado nas parceiras para gerar resultados sociais. Moore (2003) defende o uso de um conjunto de medidas que explicam a perspectiva do valor público, a legitimidade e suporte e capacidade operacional.

Bryson et al. (2014), corroboram as ideias de Moore, referente às características percebidas pelos cidadãos sobre seus governos, que combinadas, ajudam a definir o valor público. Dessa forma, aspectos como alto desempenho, burocracias orientadas ao serviço, organizações públicas que sejam eficientes e eficazes para alcançar resultados sociais e que operam de forma justa e honesta e levam a sociedade a condições também justas e honestas.

Ainda sobre governança e valor público Alford e O'Flynn (2009) complementam outras aplicações para o triângulo estratégico de Moore, considerando o mesmo útil para diagnosticar a situação existente e colaborar na proposição de melhorias, cabendo ao gestor público buscar o equilíbrio entre os três elementos.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o valor público pode ser compreendido como benefícios diversos oferecidos à sociedade consoante as circunstâncias sociais. Assim, ela descreve os benefícios como: i) bens ou serviços que satisfaçam os almejos dos cidadãos; ii) os entregáveis que atendam às expectativas de justiça, equidade, eficiência e eficácia na prestação de serviços aos cidadãos; iii) instituições públicas devidamente ordenadas que atendam as aspirações e preferências dos cidadãos; iv) a equidade e eficiência na prestação de serviços públicos; vi) o uso legítimo de recursos para fins públicos; e vii) a inovação e resiliência da administração pública perante as mudanças dos interesses sociais promovidos pela sociedade. OECD (2014, p.6).

De acordo com o TCU (2017) o valor público pode ser traduzido em produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público.

Segundo Fukumoto; Bozeman (2019), o valor público aponta para uma avaliação do que é bom, criado e sustentado pelo governo com finalidade pública.

Outros estudos compatibilizam o valor público associado a prestação de serviços públicos com qualidade, como também, visando a promoção de equidade social (BARRUTIA et al., 2022). O valor público é construído a partir de valores que caracterizam a relação entre um indivíduo e a 'sociedade', definindo a qualidade da relação". (Timo Meynhardt, 2009).

A partir do estudo dos artigos estudados extraiu-se os principais aspectos da Boa Governança e da Nova Governança Pública e as tendências de valor público, os quais são demonstrados no Quadro 01.

**Quadro 1 - Boa Governança X Nova Governança Pública na criação de valor público**

<b>Caracterização</b>	<b>Boa Governança</b>	<b>Nova Governança Pública</b>	<b>Gestão de Valor Público</b>
<b>FOCO</b>	Promoção de um estilo ótimo de ação pública e arranjo institucional entre o público e o privado; e Foco em resultados e eficiência econômica.	Ambiente de cooperação. Transparência; <i>accountability</i> e relacional; e Foco no cidadão – criação de valor público.	Foco em políticas públicas, nas necessidades e nos resultados sociais.
<b>PRINCÍPIOS</b>	Legitimidade, eficiência, probidade, equidade, transparência, responsabilidade e <i>accountability</i> (BRASIL, 2017).	Gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos.	Cooperação; Relacionamentos; e Valorização pelo público.
<b>ÊNFASE</b>	Normativo-prescritivo.	Rede de colaboração; e Sinergia entre os órgãos para resolver problemas sociais.	Valores sociais, culturais e intelectuais.
<b>OBJETIVOS</b>	Eficiência na gestão dos serviços públicos.	Eficiência política - Geração e entrega de valor público ao cidadão.	Efetividade - Preferências do cidadão; confiança; serviços de qualidade; rede de colaboração.
<b>DIMENSÃO DA GOVERNANÇA</b>	Fiscal e controle.	Predomina a dimensão relacional.	Valor público como componente de direcionamento e legitimidade ao processo de governança pública.
<b>REFERÊNCIAS</b>	(OCDE, 2011) Referencial Básico de Governança do TCU(2020) (Banco Mundial, 2007) (IFAC, 2001) Decreto 9.203/2017 – TCU.	Osborne (2006) (MOORE, 1995; JØRGENSEN e BOZEMAN, 2007; PENG, 2018). (OSBORNE, 2010).	(MOORE, 1995; JØRGENSEN e BOZEMAN, 2007; PENG, 2018; MEYNHARDT 2009, 2015; ANDERSEN <i>et al.</i> , 2012).

Fonte: Elaboração própria.

Fonte: Elaboração própria.

### 2.3. O VALOR PÚBLICO DA CADEIA DE VALOR

Importante destacar que o construto Cadeia de Valor Agregado (CVA) é um conceito introduzido por Michael Porter que enfatiza a necessidade de otimizar processos e atividades que agreguem valor ao produto ou serviço fornecido ao cliente. O modelo da CVA tem como propósito identificar funções dentro da organização envolvidas diretamente nos valores estratégicos da instituição (BPM CBOK, 2014).

A cadeia de valor é um instrumento de governança e gestão que mostra o fluxo de agregação de valor, ou seja, como os resultados de um trabalho são insumo para outro, até a entrega de produtos e serviços, traduzidos em valor público, para a sociedade. A disciplina de gestão de processos é útil para alavancar a governança e a gestão no Exército. Segundo Nicir Chaves (2016), no Decreto 9203/17, os elementos da cadeia de valor integrada podem ser representados pelos macroprocessos e seus

respectivos processos.

De acordo com o Decreto 9203/17, o principal elemento da cadeia de valor é a proposta de valor, ou seja, o valor público entregue aos clientes a partir do conjunto de serviços ou produtos. Assim, o Valor Público, conforme o art. 2º, inciso II, refere-se a:

(...) produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Importa destacar que este conceito de valor público foi o adotado na política de governança do EB.

### 3. ENTENDENDO A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DO EXÉRCITO

O Decreto 9.203/2017, em seu art. 6º estabeleceu que a Alta Administração dos órgãos e entidades implementem e mantenham mecanismos, instâncias e práticas em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos no ato normativo em questão.

Para tanto, o EB instituiu sua política de governança 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 da Força.

Alinhado ao Decreto n.º 9.203/2017, a Política de Governança do EB definiu o conceito de Governança como “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.” (Inciso II, Art. 2º da Política de Governança do EB, 2020.)

A governança compreende “os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014). Observa-se que no modelo prescritivo-normativo do TCU, há uma distinção clara entre gestão e governança, destacando sobretudo, as práticas da

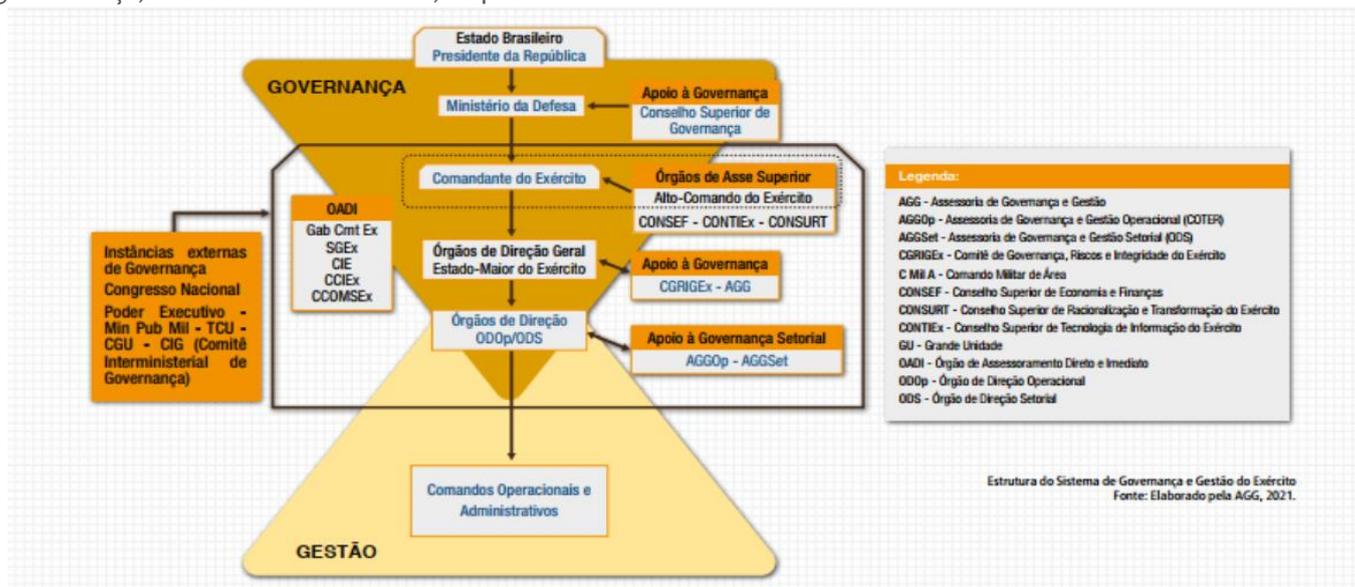
“boa governança”, que é uma dimensão da governança pública.

Quanto à função da gestão, encontra-se o planejamento, a execução, o controle, a avaliação e o aperfeiçoamento das estratégias, dos processos e procedimentos que foram estabelecidos pela Governança para alcance dos objetivos institucionais. Em resumo, a Gestão busca a eficácia e a eficiência das ações organizacionais, caracterizadas pela ação de comando, exercida pelos comandantes em todos os níveis, das organizações militares (OM).

A diretriz de governança contempla em seu bojo as instâncias, estruturas, mecanismos e práticas de liderança, estratégia e controle. A estrutura de governança e gestão do Exército, representada na Figura 02, visa aumentar a efetividade da gestão do bem público, constante no Planejamento Estratégico do Exército.

O sistema é representado pela figura de 2 triângulos espelhados; sendo que a estrutura de governança se encontra no triângulo superior possuindo as funções de avaliar, dirigir e monitorar a gestão. No triângulo inferior estão as estruturas da gestão, responsáveis pelas funções de planejamento, execução e controle das atividades que devem ser realizadas para implementação da boa governança. (TCU, 2014).

Figura 2 - Estrutura de Governança no Exército



Fonte: RGCE – 2021.

As instâncias externas são representadas pelo Congresso Nacional e órgãos do poder executivo, bem como o MD. No âmbito interno, as instâncias de governança representadas pelos órgãos da Alta Administração do Exército.

Além de atender as demandas do Decreto 9.203/2017, os objetivos da Política de Governança estabelecidos no Art. 14 da Política de Governança do Exército, possuem correlação com as funções de governança, anteriormente mencionadas. Sua concepção respeita a coordenação das estruturas de governança já existentes no EB, a fim de garantir um constante avanço institucional de entregas efetivas à sociedade e, principalmente, incrementar a confiança da Nação brasileira na Instituição Exército Brasileiro

**Quadro 2: Alinhamento Princípios de governança TCU e Exército**

	<b>Princípios Decreto 9.203/2017</b>	<b>Valores, tradições e ética militar Exército Brasileiro</b>
<b>I</b>	<b>Confiabilidade</b>	Alinhamento dos objetivos estabelecidos à missão do Exército e aos interesses da Nação e compromisso com objetivos e estratégias previamente definidos;
<b>II</b>	<b>Capacidade de resposta ao interesse e público</b>	Competência do EB em atender, de forma eficiente e eficaz, as necessidades do Estado Brasileiro, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.
<b>III</b>	<b>Ética</b>	Conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral dos indivíduos e do Exército, que motivam, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especial respeito à essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social.
<b>IV</b>	<b>Integridade</b>	Busca pela prevenção da fraude e da corrupção, bem como pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta, alicerçados na ética, nos valores e nas tradições militares.
<b>V</b>	<b>Melhoria de processos</b>	Análise e avaliação dos processos existentes, baseadas em evidências e orientadas pela visão das partes interessadas, visando ganhos em efetividade para a Instituição, o Estado e a sociedade brasileira.
<b>VI</b>	<b>Prestação de contas e responsabilidade</b>	Vinculação necessária, notadamente na Administração de recursos públicos, entre decisões, condutas, competências e seus respectivos responsáveis.
<b>VII</b>	<b>Transparência</b>	Compromisso do EB com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade.
<b>VIII</b>	<b>Integração</b>	Garantia de que as organizações militares estejam interligadas, de maneira interagente e interdependente, nas suas diversas práticas de gestão no contexto da Instituição.

### 3.1. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA E VALOR PÚBLICO

Fonte: Adaptado de (TCU, 2017).

Ao aderir aos princípios de boa governança, definindo estratégias, alocando recursos para alcance dos objetivos, e gerenciando os riscos, os gestores públicos contribuem para preservar a geração e entrega de valor à sociedade. (TCU, 2018).

A fim de nortear a política de governança do EB, especificamente em seu Capítulo III, consta em seu bojo uma tradução dos princípios de governança, definidos no Decreto 9.203/2017, alinhados aos valores, tradições e ética militar. Dessa forma, esses princípios foram assim definidos, conforme Quadro 2:

No Brasil, a partir do exercício de 2018, o TCU estabeleceu para a administração pública, a elaboração do Relatório de Gestão (RG), com o propósito de transformar a forma como as organizações prestam contas às partes interessadas, tendo a criação de valor como o cerne do relatório. Sendo, portanto, um instrumento de prestação de contas à sociedade, aumentando a transparência, a credibilidade, ao mostrar como as estruturas de governança funcionam para gerar resultados e criar valor público no atendimento das demandas sociais.

A literatura mostra que em outros países, há uma preocupação maior com a dimensão relacional da governança, de modo a enfatizar a interação entre os atores para a solução de problemas sociais, apontando que a criação de valor público pode estar relacionada a fatores culturais e outros fatores não necessariamente fiscais.

Os relatórios de gestão RGCE 2021 e 2022 mostram inúmeros exemplos de entregas do Exército, evidenciando que os resultados da

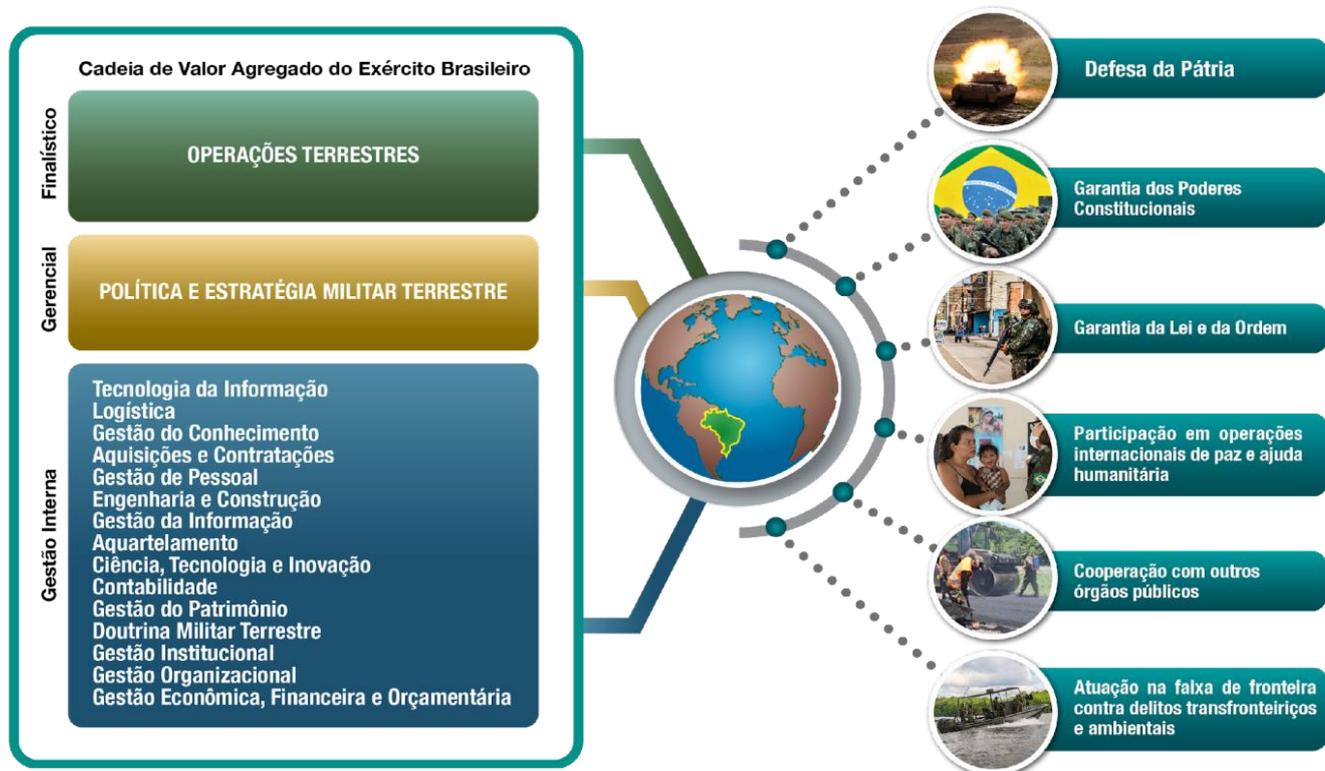
governança se traduzem em outros valores que vão além da eficiência e da efetividade, tais como o valor público, o valor social, a cidadania e a governança democrática e colaborativa. (MOORE, 2007; BRYSON, CROSBY e BLOOMBERG, 2014).

#### 4. CADEIA DE VALOR AGREGADO DO EXÉRCITO – CVA-EB

A estrutura da CVA-EB representa como o Exército opera na realidade, por meio dos processos de trabalhos realizados para cumprir sua missão institucional. Nesta metodologia, o processo finalístico, “Operações Terrestres” se converte em valor, comunicando que o Exército pode realizar ações diretamente relacionadas à satisfação ou benefícios da sociedade.

A Figura 3 abaixo demonstra os processos agregados no primeiro nível.

Figura 3: Cadeia de Valor do Exército.



Dessa maneira, torna-se fundamental a observação de que o valor não só é criado dentro da Instituição Exército, porém se estende além dos limites da organização, que é uma distinção substancial. O valor final produzido reflete seus

objetivos sociais.

Por fim, a CVA-EB demonstra os macroprocessos e resultados esperados através da aplicação de seus capitais, recursos humanos, tecnológicos e financeiros, aos processos de trabalho existentes: doutrina; pessoal; organização; adestramento; material; ensino; e infraestrutura. A CVA é um importante instrumento na elaboração do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) e na estruturação do Planejamento Estratégico do Exército (PEEX), ao identificar e gerenciar os processos organizacionais.

#### 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Compreender a estruturação da governança na Força em consonância com os preceitos da criação de valor público consiste em um importante subsídio ao entendimento deste estudo.

Fonte: RGCE – 2021.

Em linhas gerais observou-se que a estruturação do modelo de governança está alinhada ao Decreto nº 9.203/2017, predominando, sobretudo, aspectos relacionados ao controle e à

accountability. Este resultado vai ao encontro do cumprimento de normativos previstos para a administração pública. Os princípios da boa governança são pautados em legitimidade, eficiência, probidade, equidade, transparência, responsabilidade e accountability (BRASIL, 2017).

Tal cumprimento figura como instrumentos para melhoria da dimensão fiscal da governança, cujo entendimento do valor público está na entrega de bens e serviços públicos e a accountability parte da prestação de contas do serviço prestado, de forma eficiente e transparente.

Ao estruturar o modelo de governança, bem como estabelecer políticas, cadeia de valor e outros normativos, o Exército atende o Decreto do TCU. Na dimensão fiscal, facilmente evidenciada em planilhas e relatórios econômico-financeiros, e de controle da governança, esses artefatos estão conformes. A dimensão relacional da governança, como mostra a literatura, aparece descrita nas ações de política pública, dentre outras evidências no RGCE..

A literatura aponta para a importância dos recursos intangíveis, como fontes duradouras para a criação de valor sustentável para as organizações. Os resultados descritos no RGCE confirmam a noção de governança trazida pela NPG, reforçando que um modelo de governança atual necessita contemplar de maneira integrada as pessoas, as organizações e a sociedade.

No que tange à efetividade, verificam-se inúmeras evidências de atividades do Exército que demonstram as entregas dos seus macroprocessos da CVA, traduzidas em ações realizadas pelo Exército, sobretudo nas políticas e programas de governo, carecendo, no entanto de instrumentos mais robustos para mostrar o valor público da perspectiva da sociedade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo foram apresentados os principais aspectos abordados pela Política de Governança do EB, cujos princípios e objetivos encontram-se alinhados com as premissas do TCU, órgão de controle externo ao EB. Ao cumprir as orientações previstas no Decreto 9.203/2017, que estabeleceu a Política de Governança para a Administração Pública Federal, em 2020, o Exército instituiu sua Política de Governança, orientando e formalizando sua estrutura a fim de direcionar os esforços, dos seus macroprocessos, alinhando às estratégias organizacionais.

Os relatórios de gestão RGCE 2021 e 2022 mostram inúmeros exemplos de entregas do Exército, evidenciando que os resultados da governança se traduzem em outros valores que vão além da eficiência e da efetividade.

Através das operações de defesa e ações subsidiárias, como exemplo as políticas públicas: distribuição de água potável no semiárido nordestino; apoio em desastres naturais; realização de obras de cooperação; operação COVID; só para citar alguns, evidenciam o valor público, social presente nessas ações. As informações contidas no RGCE ensejam a existência de elementos subjacentes, tais como: cidadania; respeito; acolhimento; pertencimento; dentre outros, que ultrapassam os aspectos formais da governança. Assim, constitui um grande desafio delinear e medir esses valores.

Por fim, a contribuição dessa pesquisa reside em ampliar o debate sobre governança e valor público proposto pela NPG, podendo este estudo ser útil para outras organizações públicas. Sugere-se a continuidade da pesquisa ressaltando a importância de elementos subjacentes à governança normativa-prescritiva, a fim de mostrar a efetividade na gestão dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, da Presidência da República instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Portaria n.º 1.985, de 10 de dezembro de 2019. Aprova a Missão do Exército, integrante do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército. 2019

\_\_\_\_\_. EB70-MC-10.248: Manual de Campanha - Operações interagências. 2. ed. Brasília, DF, 2020. 118 p. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8201/1/EB70-MC-10.248\\_-\\_Opera%C3%A7%C3%B5es\\_Interag%C3%AanciasPDF.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8201/1/EB70-MC-10.248_-_Opera%C3%A7%C3%B5es_Interag%C3%AanciasPDF.pdf). Acesso em 28 Jun 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.

Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. \_\_\_\_\_.

Exército Brasileiro. Portaria n.º 987-Cmt Ex, de 18 de setembro de 2020. Institui a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007). Disponível em: <https://www.eb.mil.br/transparencia-e-prestacao-de-contas>. Acesso em: 2 jul. 2021.

SANTOS, A. O. Um indicador de valor público para melhor compreensão da Accountability. 2019. 365 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br>. Acesso em: 2 abr. 2022.

Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3ª Edição. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

LIDDLE, Joyce. Public Value Management and New Public Governance: Key Traits, Issues and Developments. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, 2018. p. 967–990. DOI: 10.1057/978-1-137-55269-3\_49. Disponível em: [http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-55269-3\\_49](http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-55269-3_49).

OSBORNE, S. P. *The New Public Governance?* 1. ed. London: Routledge, 2010. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203861684>

OSBORNE, S. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge; New York: Taylor and Francis, 2010.

CARNEIRO, Eduardo Silveira. Criação de valor público na era do governo digital: um ecossistema digital colaborativo. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília. 2019.

CAVALCANTE, P. R., PIRES, R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – n.1 (2011). Brasília. 2018.

BRASIL. Exército Brasileiro. EB20-MC-10.201: Operações em ambientes interagências. 1. ed. Brasília, DF, 2013. 118 p

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Nota de esclarecimento sobre Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relato-integrado.htm>. Acesso em 10 de maio de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal, 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/resultados.htm> Acesso em: 13 maio 2022.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445- 456, 2014.

FERRAZ, F. J.; BENFATTI, D. M. Certificados de potencial adicional de construção como mecanismo de financiamento das operações urbanas consorciadas ou como instrumento especulativo? *Cadernos EBAPE.BR*, [s. l.], v. 18, n. spe, p. 836–852, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190109>

MARIA, S. C.; D'ANGELO, M. J.; BORGERTH, V. M. da C. Gaps in engagement in and use of Integrated Reporting in Brazil. *Revista Contabilidade & Finanças*, [s. l.], v. 33, n. 88, p. 63–80, 2022. Available at: <https://doi.org/10.1590/1808-057x202112040>

MOORE, M. Criando valor público por meio de parcerias público- privadas. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 2, p. 151-179, 2007.

OSBORNE, S. P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 111–122, 2021. Available at: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200104>

BPM CBOK – Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio: corpo de conhecimento – versão 3.0 – 2ª Edição. São Paulo: 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. EME: Portaria nº 59-EME, de 23 de março de 2015. Brasília: 2015.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD, França, Jul. 2014 p. 6

MOORE, M. Creating public value. Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press., 1995. Disponível em: <https://harvard-catalog-courses.instructure.com › files>. Acesso em: janeiro, 2018.

MOORE, Mark H. Creating Public Value: strategic management in government. Cambridge: Editora Harvard University Press, 1997.

BONINA, Carla M.; CORDELLA, Antonio. Public sector reforms and the notion of 'public value': implications for egovernment deployment. 15th Americas Conference on Information Systems, 6th-9th August 2009, San Francisco, California.

Moore, MH (1995). Criando valor público: gestão estratégica no governo. Imprensa da Universidade de Harvard .

Bonina, CM, & Cordella, A. (2009). Reformas do Setor Público e a Noção de 'Valor Público': Implicações para a Implantação do Governo Eletrônico. Paper apresentado na 15ª Conferência das Américas sobre Sistemas de Informação (AMCIS 2009). São Francisco, CA <http://aisel.aisnet.org/amcis2009/15/>

CARNEIRO, E. S. Criação de valor público na era do governo digital: um ecossistema digital colaborativo. UCB. Brasília. 2019 (dissertação de mestrado)

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, , v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006. DOI: 10.1080/14719030600853022.

Disponível em:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. Fundamentos do Poder Nacional. Rio de Janeiro: ESG, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF: MD, 2016b. Aprovada em 14 dez. 2018 pelo Decreto Legislativo do Congresso Nacional nº 179, de 2018. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: MD, 2020. Em apreciação no Congresso Nacional. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Programas Sociais. [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/programas-sociais>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SANTA BÁRBARA, M. DE J.; MEDEIROS FILHO, O. O papel trinitário do Exército Brasileiro: bases de uma força “multitarefa”. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 15, n. 53, p. 147-165, 4 maio 2021.