

# O modelo de governança do Exército Brasileiro


## *The Brazilian Army's governance model*

**Resumo:** Este artigo visa analisar o modelo de governança do Exército Brasileiro, abordando a complexidade e a polissemia inerentes ao termo e revelando a importância de se estabelecer definições claras para orientar as práticas organizacionais. Com uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, baseia-se em bibliografias e documentos oficiais para examinar a evolução dos paradigmas da administração pública e as reformas administrativas no Brasil, desde o patrimonialismo ao pós-New Public Management, e como elas coexistem na gestão pública atual. Analisa a influência de organizações internacionais na governança pública brasileira, como o World Bank e a OECD, que enfatizam a separação entre governança e gestão e promovem uma governança focada no controle em vez de na cooperação, que mais se alinha ao paradigma gerencial. O estudo inova ao focar a governança em Defesa Nacional, campo ainda pouco explorado, ampliando o entendimento sobre os sentidos e usos do termo no Brasil e sugerindo futuras pesquisas sobre a aplicação prática dessas diretrizes e comparações com modelos adotados por Forças Armadas de outros países.

**Palavras-chave:** governança; modelo; paradigmas; reformas administrativas; Exército Brasileiro.

**Abstract:** This article aims to analyze the governance model of the Brazilian Army (EB), addressing the term's inherent complexity and polysemy and revealing the importance of establishing clear definitions to guide organizational practices. Using a qualitative, descriptive, and analytical approach, it draws on bibliographic sources and official documents to examine the evolution of Public Administration paradigms and administrative reforms in Brazil, from patrimonialism to post-New Public Management (post-NPM), and their coexistence in current public management. It analyzes the influence of international organizations on Brazilian public governance, such as the World Bank and the OECD, which emphasize the separation between governance and management and promote governance focused on control rather than cooperation, aligning more closely with the managerial paradigm. This study innovates by focusing on governance in National Defense, a still understudied field, expanding the understanding of the term's meanings and uses in Brazil, and suggesting future research on the practical application of these guidelines and comparisons with models adopted by the armed forces of other countries.

**Keywords:** governance; model; paradigms; administrative reforms; Brazilian Army.

**Carlos Eduardo Ribeiro Pacheco Filho**   
Exército Brasileiro. Escola de Comando  
e Estado-Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
cadpacheco07@gmail.com

Recebido: 4 jul. 2024  
Aprovado: 17 nov. 2025

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre governança tem sido marcado pela relativa imprecisão em defini-la conceitualmente, haja vista seu caráter polissêmico e os diversos significados que adquire conforme o contexto em que é empregada (Brasil, 2020b; Buta; Teixeira, 2020), incluindo ocorrências como “governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras” (Menicucci; Gontijo, 2016, p. 17).

O interesse pelo conceito de governança, apesar de antigo, intensificou-se a partir da década de 1990 (Ansell; Torfing, 2022), fenômeno observado também no âmbito da administração pública brasileira. Os esforços iniciais na busca de uma definição de governança no Brasil remontam ao ano de 2013, com a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU), atualmente denominado Referencial Básico de Governança Organizacional (Brasil, 2020b). Em 2017, o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro, conhecido como Decreto de Governança, significou um avanço importante, estabelecendo princípios, diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança pública no Brasil (Vieira; Barreto, 2019).

Contudo, em virtude da complexidade de entendimento do assunto, a mera entrada desse decreto em vigor não foi suficiente, sendo necessário que ele fosse interpretado com segurança e estabilidade, garantindo coordenação, coerência e consistência na execução das políticas de governança (Brasil, 2018). Com essa finalidade, foi lançado o Guia da Política de Governança Pública, em 2018, em uma colaboração entre diversos órgãos federais, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Com a vigência do Decreto de Governança, os órgãos federais foram obrigados a implementar a política de governança pública de forma a integrar os princípios e diretrizes estabelecidos nessa legislação, bem como as recomendações provenientes de manuais, guias e resoluções do Comitê Interministerial de Governança (CIG) (Brasil, 2017), o que foi seguido pelo Exército Brasileiro (EB) com a publicação da Portaria C Ex n. 987, de 18 de setembro de 2020, estabelecendo a Política de Governança do Exército (EB10-P-01.007).

Estudos recentes apontam que o modelo de governança adotado pelo Brasil privilegia o controle em detrimento da formação de redes e cooperação (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2023; Martins *et al.*, 2022; Rodrigues; Pacheco Filho, 2024), sendo necessário refletir, consequentemente, sobre a incorporação desse modelo de governança pelo EB. Para isso, ainda, torna-se crucial analisar como o conceito de governança adotado pelo EB se alinha (ou não) ao paradigma predominante na administração pública brasileira.

Este artigo tem a finalidade de analisar o modelo de governança do EB, identificando, entre os diversos paradigmas da administração pública, qual é aquele ao qual o *de jure* da governança do Exército mais se aproxima. Está organizado em seis seções, nas quais se busca 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 do Exército Brasileiro, além desta introdução, de considerações metodológicas e das considerações finais.

## 2 MÉTODO

Este artigo utiliza abordagem qualitativa para examinar os dados obtidos sobre a governança. No tocante à natureza da pesquisa, é do tipo aplicada, visando contribuir para futuras investigações sobre a governança nas Forças Armadas. No que diz respeito ao objetivo, tem caráter descritivo e analítico, pois descreve e analisa os principais conceitos contidos na literatura e nos documentos coletados. Quanto aos procedimentos de pesquisa, baseia-se em bibliografias e documentos oficiais, essenciais para definir o conceito de governança e identificar o paradigma de administração pública ao qual mais se aproxima o modelo de governança adotado pelo Exército Brasileiro.

A coleta de dados foi realizada por meio de um estudo bibliográfico detalhado, envolvendo livros, artigos acadêmicos, periódicos e materiais digitais, além de documentos internos, regulamentações legais e infralegais do Exército Brasileiro e outros órgãos da administração pública. As fontes para este levantamento incluíram consultas a plataformas digitais renomadas, como SciELO, Google Acadêmico e Biblioteca Digital do Exército (BDEx).

Os dados foram tratados com base em conceitos-chave identificados na literatura sobre governança e administração pública, os quais serviram como critérios preliminares para a análise documental. A partir da comparação entre esses referenciais teóricos e a documentação analisada, os critérios foram sendo refinados, permitindo uma interpretação mais alinhada ao objetivo do estudo.

O alcance desse método se limita aos achados provenientes de pesquisas acadêmicas, artigos, periódicos e documentos oficiais disponíveis de forma online, assim como a documentação oficial do Exército e de outros órgãos públicos acessíveis em bases de dados abertas. No que tange à bibliografia e à documentação oficial, o período considerado vai de 2013 a 2024, que engloba a publicação da primeira versão do Referencial Básico de Governança para órgãos e entidades públicas do TCU e a literatura mais recente sobre o tema.

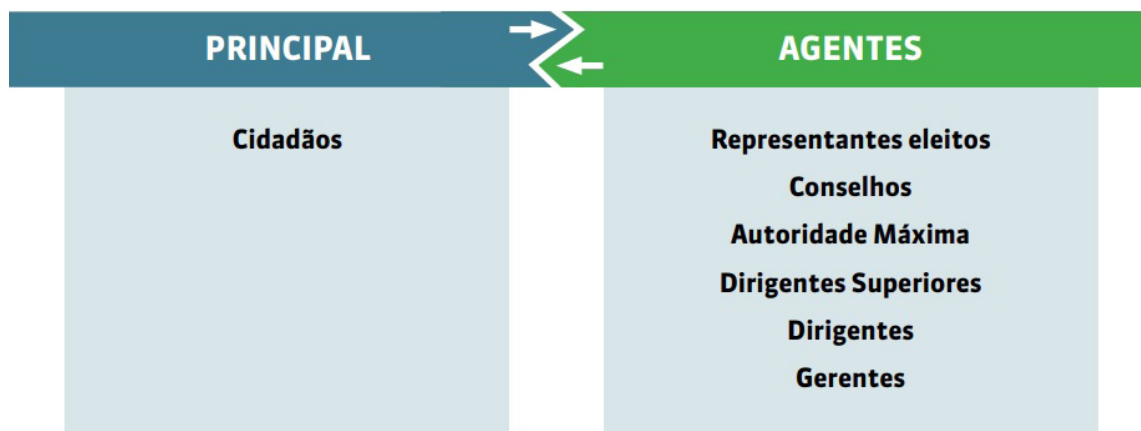
## 3 O CONCEITO DE GOVERNANÇA

Estudar governança representa um desafio singular para os pesquisadores, dado que sua “natureza ampla e multidimensional [...] dificulta o esforço de mensuração desse conceito” (Buta; Teixeira, 2020, p. 390). Devido ao seu caráter ambíguo (Rose-Ackerman, 2017), percebe-se que “não há uma definição universalmente aceita para o termo” (IFAC, 2014, p. 8, tradução nossa), demonstrando que se trata de um conceito em disputa (Borges, 2014; Cavalcante; Pires, 2018). Essa dificuldade conceitual é exacerbada pelo fato de a governança integrar o que Pollitt e Hupe (2011) denominam “*magic concepts*”, caracterizados por suas vantagens retóricas, escopo amplo, flexibilidade e apelo positivo, atributos que conferem ao termo uma aparência de solução universal para dilemas tradicionais e dicotomias binárias.

A variedade de estruturas entre as organizações do setor público ao redor do mundo justifica a inexistência de um modelo único de governança aplicável a todas elas (IIA, 2012). Apesar disso, a busca por uma definição do que vem a ser governança mostra-se como uma alternativa para estabelecer critérios básicos que orientem as organizações.

O conceito de governança se originou no âmbito das corporações, com a governança pública sendo influenciada por práticas da governança corporativa adotadas e adaptadas às especificidades da administração pública (Brasil, 2020b). Nesse contexto, a relação principal-agente representou a aproximação inicial entre a temática da governança e a administração pública nacional, em que a comunidade desempenharia o papel de “principal”, compartilhando visões de propósito e valor e detendo o poder social, que poderia ser exercido de maneira coletiva e organizada por meio de estruturas estabelecidas para sua representação (agentes), que estariam à serviço da população (Dallari, 2005), como se verifica na Figura 1.

**Figura 1 – Relação principal-agente na administração pública**



**Fonte:** Brasil (2020b, p. 38).

Na literatura internacional, Berle Jr. e Means (1932) são reconhecidos como os precursores dos estudos em governança corporativa, destacando a importância do Estado na regulação de entidades privadas e mediando os conflitos entre os donos das empresas e os decisores.

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

Para 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”, evidenciando a importância da colaboração entre diferentes setores da sociedade na resolução de problemas.

Segundo Rhodes (1996, p. 652, tradução nossa), a “governança se refere a ‘redes interorganizacionais auto-organizadas’ e [...] essas redes complementam mercados e hierarquias como estruturas de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação”. Para o autor, destaca-se a percepção da importância do estabelecimento de confiança e cooperação, ao invés de competição, no processo de interação entre os stakeholders.

As interações entre os diversos atores das redes de governança são marcadas pela fluidez e indefinição de fronteiras, existindo um entendimento 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” (Stoker, 1998, p. 17, tradução nossa).

Mayntz (1998, p. 83, tradução nossa) propõe que “a governança agora é utilizada 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 de redes mistas público-privadas”, o que vai ao encontro da perspectiva de formação de redes.

Blanco e Gomà (2003, p. 5, tradução nossa) interpretam a governança como “um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários”, o que sugere uma maior participação social e uma abordagem mais integrada para lidar com incertezas e complexidades. Essa concepção é compartilhada por Graña (2005, p. 4, tradução nossa), segundo a qual “a governança sugere uma tomada de decisões coletivas baseada em uma ampla inclusão de atores afetados por elas”, promovendo um arranjo coletivo inovador em que a cooperação e a negociação são partes fundamentais do processo.

Bevir (2011, p. 103) afirma que “uma nova governança de mercados e redes difundiu-se pelo mundo” a partir das novas teorias da racionalidade que emergiram no século XX, desafiando o antigo paradigma burocrático e a democracia representativa. Esse cenário deu origem a reformas governamentais que inicialmente se concentraram no racionalismo econômico e, posteriormente, na formação de redes e parcerias (Martins *et al.*, 2022).

No contexto 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.*, 2022, p. 5).

Calmon e Costa (2013) veem as redes de políticas públicas como um método de governança adequado para manter sistemas complexos. Assim, a regulação das interações entre os participantes ocorreria por meio de um conjunto de instituições tanto formais quanto informais, juntamente com suas interpretações e implementações práticas, o que seria conhecido como estrutura de governança.

Outros pesquisadores brasileiros compartilham uma visão de governança alinhada com a segunda onda de reformas da modernidade, conforme descrito por Bevir (2011), sugerindo que a governança

se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre 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; Gontijo, 2016, p. 17).

Além disso, a governança pode ser vista como um processo relacional “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). Essa perspectiva é compartilhada por Cavalcante e Pires (2018, p. 13), que entendem que a “governança diz respeito às dinâmicas relacionais entre os múltiplos atores envolvidos [...] que dão suporte à implementação de políticas públicas”.

É importante salientar que, além dos pesquisadores que se debruçam sobre a temática, diversas instituições também se empenham na tentativa de definir o que é governança. Em 1992, o World Bank concebeu uma das definições mais citadas na literatura, descrevendo a governança como “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1, tradução nossa).

A Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD, 2023, p. 7, tradução nossa) também influenciou significativamente na conceitualização da governança, definindo-a como

um conjunto de relações entre a administração da empresa, o conselho, os acionistas e os stakeholders, que 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.

De acordo com a International Federation of Accountants (IFAC, 2014, p. 8, tradução nossa), “governança compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para os stakeholders sejam definidos e alcançados”, uma perspectiva que realça a relevância da responsabilidade, transparência e atenção aos interesses de todas as partes envolvidas.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), uma organização voltada para a elevação das práticas de governança corporativa no Brasil, busca valorizar as empresas, assegurar a sua longevidade e promover o acesso a investimentos, interpretando a governança como

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).

A fim de sistematizar as distintas abordagens apresentadas, o Quadro 1 categoriza os conceitos de governança de acordo com sua origem e ênfase analítica predominante.

**Quadro 1 – Categorização dos conceitos de governança segundo origem e ênfase analítica**

Origem	Referência	Ênfase analítica	Perspectiva
Literatura internacional	Berle Jr. e Means (1932)	Gestão	Governança corporativa com destaque para a separação entre propriedade e controle
	Fukuyama (2013)	Gestão	Governança como capacidade estatal para prestar serviços e impor regras
	Rhodes (1996); Stoker (1998)	Participação	Governança como redes auto-organizadas e descentralizadas
	Bevir (2011); Kooiman (2005)	Participação	Governança como interação entre Estado, mercado e sociedade civil

Continua...

Quadro 1 – Continuação

Origem	Referência	Ênfase analítica	Perspectiva
Literatura nacional	Cavalcante e Pires (2018); Gomide e Pereira (2018)	Participação	Governança como processo relacional com múltiplos atores públicos e privados
	Calmon e Costa (2013); Me- nicucci e Gontijo (2016)	Participação	Governança como articulação entre agentes públicos e não estatais em redes
Instituições	IBGC (2015); IFAC (2014); World Bank (1992)	Gestão	Governança centrada em resultados, desempenho e estrutura de controle.
	OECD (2023)	Gestão	Governança corporativa como arranjo organizacional para tomada de decisão eficiente

Fonte: Elaboração própria (2025).

Em suma, definir governança é um desafio considerável para aqueles que se debruçam sobre o tema. A coexistência de abordagens que oscilam entre uma visão instrumental e gerencial e uma perspectiva relacional e participativa demonstra a ausência de um consenso sobre sua definição e a complexidade das relações entre os diferentes participantes, tanto do setor público quanto do privado. Os efeitos decorrentes dessa polissemia serão retomados adiante, ao se examinar os usos e sentidos do conceito adotado no âmbito do governo federal e do Exército Brasileiro.

#### 4 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS

A diversidade de conceituações em torno da governança pode ser claramente observada ao se examinar os paradigmas predominantes na administração pública e como eles se relacionam com as reformas administrativas empreendidas no país ao longo dos tempos. Nesse contexto, serão examinados os modelos de gestão patrimonialista, burocrático (Progressive Public Administration [PPA]), Nova Gestão Pública (New Public Management [NPM]) e, por último, o período pós-NPM. A discussão desses paradigmas iluminará a conexão destes com a evolução da administração pública no país.

As recentes décadas testemunharam mudanças significativas e constantes, tanto dentro do Estado quanto na sociedade como um todo, despertando a necessidade de compreender como essas alterações abrangentes, sociais, econômicas, políticas e tecnológicas, afetaram a organização do Estado e a implementação de suas políticas públicas (Cavalcante, 2017; Martins *et al.*, 2022). Todavia, os movimentos de reforma na administração pública do Brasil não são algo novo, pois iniciativas de modernização têm ocorrido desde a reforma burocrática do governo Vargas até a atualidade, com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 (Peci *et al.*, 2021).

Durante os primeiros séculos da história brasileira, desde o período colonial até a República Velha, prevaleceu o paradigma patrimonialista na administração pública (Filippim; Rossetto; Rossetto, 2010). Nesse modelo, o Estado era percebido como uma extensão da autoridade pessoal do governante, com os bens públicos sendo manuseados como propriedade privada do monarca, resultando em corrupção e nepotismo como traços distintivos dessa época (Brasil, 1995).

Desde a década de 1930, o paradigma burocrático, também chamado de Progressive Public Administration, influenciado pelas ideias de Max Weber, surgiu como uma resposta ao modelo patrimonialista. Esse novo paradigma se fundou em princípios de legalidade, formalidade, impessoalidade e profissionalização na administração pública (Secchi, 2009).

Essencialmente, a administração burocrática se destaca pela sua capacidade de controlar abusos, com decisões baseadas em racionalidade, objetividade e padronização na gestão (Brasil, 1995), podendo ser considerada um modelo prescritivo, fornecendo padrões para serem seguidos, e notavelmente hierárquico, com uma figura central que coordena e toma decisões (Cavalcante, 2017).

Sob a perspectiva de Max Weber, o paradigma burocrático estabeleceu altos padrões de competência para os funcionários públicos e priorizou a eficiência organizacional (Secchi, 2009). Foi nesse contexto que o Brasil experimentou seu primeiro movimento reformista administrativo durante o governo de 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, p. 4).

A despeito do discurso modernizador da administração pública brasileira, a burocracia weberiana foi caracterizada por ineficiências, autorreferencialidade e uma falta de foco no serviço ao cidadão, que passou a ocupar o papel de cliente (Brasil, 1995). O patrimonialismo do modelo anterior, ainda em processo de mudança, cedeu lugar a práticas de clientelismo e fisiologismo na gestão burocrática, desencadeando várias iniciativas de reforma (Brasil, 1995).

A reforma conduzida durante os governos militares, marcada pela promulgação do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, representou a segunda grande iniciativa de reforma na administração pública do país. Essa reforma, em essência, seguiu o objetivo nacional-desenvolvimentista de Vargas, porém com um foco em tecnocracia e em conceder às instituições públicas maior autonomia para administrar e supervisionar suas áreas de competência (Cavalcante; Pires, 2020; Secchi, 2009; Secchi, *et al.*, 2021).

A terceira onda de reformas administrativas no Brasil foi marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, enfrentando o desafio de uma descentralização significativa das políticas públicas para os estados e municípios, o que levou à diminuição do papel central do governo federal experimentado anteriormente (Secchi, *et al.*, 2021). Embora a Constituição de 1988 não se classifique como uma reforma da administração pública, ela introduziu uma série de dispositivos no sistema jurídico que abordam tanto o papel e o funcionamento do Estado brasileiro quanto seus efeitos sobre as desigualdades (Cavalcante; Pires, 2020).

O quarto momento significativo nas reformas da administração pública brasileira teve início na década de 1980, com o avanço do neoliberalismo, concretizando-se em 1995 com a implementação do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE) (Secchi *et al.*, 2021). O PDRAE tinha como proposta uma redefinição do papel do Estado na sua atuação e a transição do modelo de administração pública burocrática, visto como ineficaz e dominado por interesses clientelistas e de alcance limitado, para um modelo gerencial (Cavalcante; Pires, 2020). Todavia, tal proposta não foi suficiente para “dar conta das transformações necessárias ao Estado brasileiro para enfrentar os desafios do presente, notadamente em termos sociais” (Souza; Carvalho, 1999, p. 203).

Nesse contexto, emerge um novo paradigma, conhecido como gerencialismo ou Nova Gestão Pública, em que “as organizações estatais são obrigadas a se comportar cada vez mais como empresas do setor privado” (Matias-Pereira, 2008, p. 69), podendo ser considerado “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). Sua lógica reside na redução de custos e visa melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos, e, embora mantenha certa continuidade em relação ao modelo anterior, baseia-se na descentralização do Estado, que assume um papel regulador nas suas interações com os cidadãos (Martins *et al.*, 2022), o que se reflete na ideia de redução do aparato do Estado (Cavalcante; Pires, 2020; Peci *et al.*, 2021).

Recentemente, a percepção da necessidade de reformas mais graduais e menos extremas deu origem ao movimento de reformas que inaugurou a era pós-NPM, abordagem que aposta na formação de redes, na coordenação interinstitucional, na visão holística das políticas públicas – superando a fragmentação típica do gerencialismo –, na profissionalização do serviço público, no fortalecimento da capacidade burocrática, na incorporação de práticas de participação, engajamento e corresponsabilidade na tomada de decisões, na promoção de *accountability*, responsividade governamental e uso estratégico de tecnologias de informação e comunicação, e na liderança orientada à cooperação, e não apenas ao controle (Cavalcante, 2017; Martins *et al.*, 2022).

A governança proposta pelo pós-NPM pode, então, ser conceituada como democrática, ressaltando a importância da colaboração entre setores públicos e privados; interorganizacional, ao promover a formação de redes para alcançar objetivos de interesse público; fundamentada em princípios diferentes do NPM, ao distanciar-se das premissas neoliberais; e sem prescrever um modelo único, priorizando a flexibilidade (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008), o que representa um modelo relacional, pois “oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (Secchi, 2009, p. 349).

Ainda que possam ser identificadas diferenças entre NPM e pós-NPM, as diretrizes de governança, de forma geral, sugerem mais uma evolução e um aperfeiçoamento em relação ao gerencialismo do que uma ruptura total com ele (Cavalcante, 2017).

De forma a contribuir para o debate em tela, o Quadro 2 destaca pontos de convergência e divergência entre os principais paradigmas que permeiam a administração pública brasileira, demonstrando como esses modelos evoluem para refletir as mudanças na sociedade, na economia, nas percepções sobre o papel do Estado e na melhor maneira de atender às necessidades dos cidadãos.

**Quadro 2 – Convergências e divergências entre os paradigmas da administração pública**

Elemento	Patrimonial	Burocracia	NPM	Pós-NPM
Preocupação com a função Controle	Inexistente	Presente	Presente	Presente
Relação entre política e administração pública	Não há distinção	Distinção total	Distinção suavizada	Cooperação

Continua...

**Quadro 1 – Continuação**

<b>Elemento</b>	<b>Patrimonial</b>	<b>Burocracia</b>	<b>NPM</b>	<b>Pós-NPM</b>
Centralização vs. liberdade de decisão dos gestores	Centralização	Centralização	Descentralização	Descentralização
Tratamento do cidadão	Súdito	Usuário	Clientes	Stakeholders
Uso analítico das quatro funções clássicas de administração	Não utiliza	Ênfase em controle e organização	Ênfase em controle e planejamento	Ênfase em controle e direção

**Fonte:** Elaboração própria com base em Secchi (2009).

Observa-se que, embora as iniciativas de novos modelos de gestão pública possam parecer superar os modelos anteriores com propostas mais avançadas, “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).

O estudo das transformações administrativas no Brasil destaca a necessidade de reconhecer o caráter progressivo dessas mudanças, refletindo a acumulação de práticas e valores ao longo do tempo (Secchi, 2009), uma vez que as inovações no governo implicam um modelo híbrido em que coexistem características da administração pública tradicional, NPM e pós-NPM (Cavalcante, 2017; Osborne, 2006).

Em resumo, a análise da governança no âmbito da administração pública exige uma compreensão aprofundada dos paradigmas que têm influenciado a gestão governamental ao longo dos anos. Desde as raízes no patrimonialismo, passando pela estruturação weberiana da burocracia, a introdução do gerencialismo com o NPM e chegando às adaptações trazidas pelo pós-NPM, as reformas administrativas foram fundamentais na evolução da administração pública no Brasil. É crucial reconhecer que esses modelos não operam de forma isolada; eles se sobrepõem e interagem na realidade administrativa, criando um complexo mosaico de práticas que demanda um entendimento detalhado das suas dinâmicas e relações mútuas.

## **5 OS USOS E SENTIDOS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA NAS DIRETRIZES DO GOVERNO FEDERAL E NO EXÉRCITO BRASILEIRO**

A primeira iniciativa para estabelecer parâmetros uniformes de governança no Brasil se deu por ação da Corte de Contas brasileira, que lançou o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da administração pública em 2013, após revisão de uma extensa lista de “documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países” (Brasil, 2014, p. 25), definindo governança como “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” (Brasil, 2020b, p. 36).

Em 22 de novembro de 2017, foi promulgado o Decreto n. 9.203, que estabeleceu a política de governança para a administração pública federal direta, autarquias e fundações, 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 incorporou muitas das diretrizes e mecanismos delineados pela Corte de Contas brasileira, 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 que demonstra a proeminência do Tribunal na definição do modelo de governança pública brasileira (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023).

O Decreto de Governança obrigou os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a “executar[em] 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). Em resposta a essa exigência legal, o EB oficializou a Política de Governança do Exército Brasileiro, por intermédio da Portaria – C Ex n. 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, 2020a, p. 24).

Analisando as referências legais que serviram de base para a formulação da política de governança castrense, nota-se que ela foi fortemente influenciada pela regulamentação oriunda do TCU, a saber:

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; [...] e VIII - Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014 (Brasil, 2020a, p.26).

A presença do comando prescritivo da Corte de Contas fez com que o EB adotasse a mesma definição de governança do TCU, conceituando-a 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. **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, 2020b, p. 25, grifo nosso).

Salienta-se que a definição supracitada acrescentou, ainda, uma segunda parte (grifada) ao conceito, transcrevendo o entendimento de governança do World Bank, tal qual explicitado no Referencial Básico de Governança do TCU, revelando também a influência daquela organização internacional na legislação brasileira, em geral, e castrense, em particular, como se pode observar no trecho a seguir:

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).

**Quadro 3 – Conceitos de governança nas diretrizes do governo federal e no Exército Brasileiro**

Documento	Conceito
Referencial básico do TCU	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 n. 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:** Elaboração própria com base em Brasil (2014, 2017, 2020a).

A partir da análise do Quadro 3, percebe-se uma harmonia conceitual nos fundamentos estabelecidos pelo Referencial Básico de Governança, pelo Decreto de Governança e pela Política de Governança do Exército. Nesse sentido, observa-se que tanto a Política de Governança do EB quanto o Decreto de Governança apropriaram-se do disposto no Referencial do TCU quanto aos mecanismos de governança, elegendo liderança, estratégia e controle para o exercício da governança, o que leva 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).

No que tange à separação entre governança e gestão, a Figura 2 explicita o entendimento do TCU, segundo o qual a segregação resulta em funções distintas, mas que operam de maneira complementar, com a primeira focada na efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e na economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis), e a segunda na eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício), em uma relação complementar com a governança (Brasil, 2014).

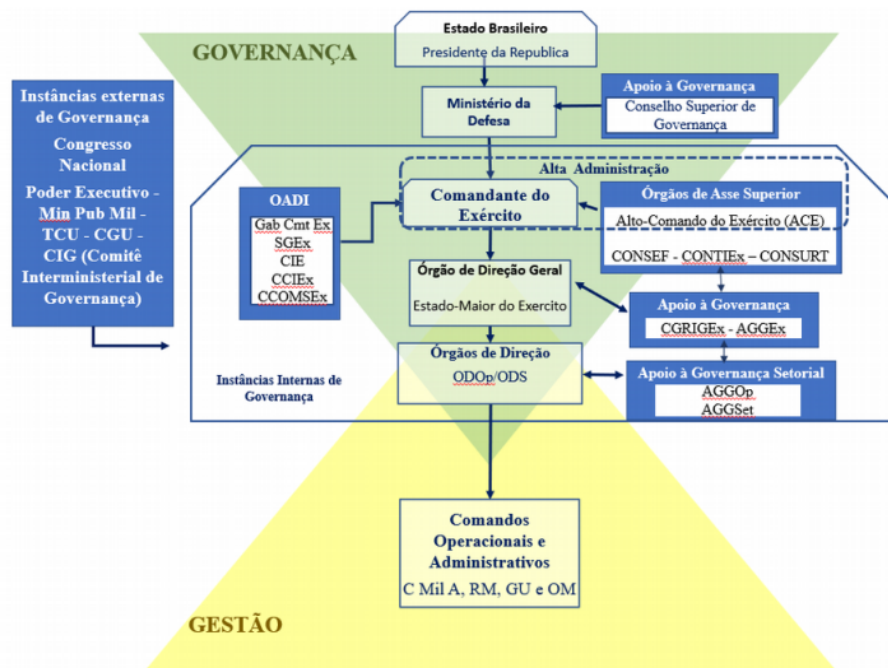
Figura 2 – Relação entre governança e gestão, segundo o TCU



Fonte: Brasil (2014, p. 32).

Seguindo o direcionamento da Corte de Contas, o EB aderiu à perspectiva da separação entre governança e gestão em sua Política de Governança, estabelecendo que “as funções de Governança (avaliar, direcionar e monitorar) deverão ser segregadas das funções da Gestão (planejar, executar, controlar, avaliar e aperfeiçoar)” (Brasil, 2020a, p. 29), conforme se verifica na Figura 3. Essa diferenciação sugere que, enquanto a “governança se destina a estratégias e diretrizes, a gestão estaria concentrada na operacionalização e execução das ações públicas” (Martins *et al.*, 2022, p. 15). Ambas as perspectivas se diferenciam da visão acadêmica que apresenta governança e gestão como conceitos intimamente ligados (Martins *et al.*, 2022).

Figura 3 – Relação entre governança e gestão no Exército Brasileiro



Fonte: Brasil (2021).

Ao examinar a governança pública brasileira, fica evidente que o Brasil buscou inspiração em um modelo prescritivo delineado pela comunidade de especialistas em boas práticas globais, que inclui organizações como o World Bank e a OECD (Grin, 2020). Essa abordagem, ao priorizar o controle em vez da cooperação, revela a adoção de uma perspectiva de governança com nuances gerencialistas e traços da burocracia tradicional, um modelo mais alinhado ao NPM (Martins *et al.*, 2022), fazendo com que a governança no Brasil acabe sendo compreendida mais como um instrumento de gestão gerencial e conformidade regulatória do que como um processo de articulação entre múltiplos atores, públicos e privados, nos moldes do que propõe o TCU (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023).

Tal afirmação é corroborada pela análise dos documentos produzidos pelo EB em relação à implementação da governança no Exército, tanto antes quanto após a entrada da Política de Governança da instituição em vigor.

**Quadro 4 – Documentos produzidos para operacionalizar a governança no Exército Brasileiro entre 2017 e 2024**

Documento	Normativo
Plano de Integridade	Portaria n. 316-EME, de 30 de novembro de 2018
Política de Gestão de Riscos	Portaria n. 004, de 3 de janeiro de 2019
Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos	Portaria n. 225-EME, de 26 de julho de 2019
Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos	Portaria n. 292, de 2 de outubro de 2019
Diretriz de Governança e Gestão	Portaria – EME/C Ex n. 465, de 9 de agosto de 2021

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Observando o Quadro 4, verifica-se que o documento publicado em 2018 teve o potencial de cumprir a obrigação contida no artigo 19 do Decreto de Governança, e que as publicações de 2019, todas relacionadas à gestão de riscos, atenderam ao previsto no artigo 17 do referido decreto. Em 2021, atendendo ao artigo 15 da Política de Governança do EB, foi publicada a Diretriz de Governança e Gestão do EB, com a finalidade de implementar a aludida política em quatro vertentes, sendo

I - regular a implementação da Política de Governança no âmbito do EB; II - estruturar e orientar o funcionamento do Sistema de Governança e Gestão do Exército (SG2Ex); III - definir as responsabilidades, as competências, o SG2Ex e as ferramentas que garantam o seu funcionamento; e IV - definir as orientações sistêmicas para a implantação do SG2Ex (Brasil, 2021).

Essas iniciativas indicam um esforço de institucionalização do modelo de governança, com a criação de instâncias específicas, como comitês de governança, e a formalização de processos de integridade, planejamento estratégico e gestão de riscos. A adoção dessas práticas reflete uma ênfase na conformidade regulatória, no controle e na padronização de processos, em alinhamento

com as diretrizes do TCU, apontando para a consolidação de uma abordagem tecnocrática e gerencialista, na qual a governança é entendida majoritariamente como instrumento de controle da gestão e garantia de resultados, em detrimento da cooperação e do envolvimento de múltiplos atores (Caldeira, Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023; Rodrigues; Pacheco Filho, 2024).

Um ponto específico de desalinhamento do arcabouço normativo de governança se refere aos princípios de governança contidos no Decreto n. 9.203/2017. Verifica-se que o documento elencou princípios mais alinhados às diretrizes propostas pela OECD do que às do TCU, contrariando as normas da Corte de Contas nacional, que se vincula aos padrões estabelecidos pelo World Bank (Martins *et al.*, 2022).

**Quadro 5 – Princípios de governança nas diretrizes do governo federal e no Exército Brasileiro**

Documento	Princípios
Referencial Básico do TCU	Legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e <i>accountability</i>
Decreto n. 9.203/2017	Capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, 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:** Elaboração própria com base em Brasil (2014, 2017, 2020a).

Ainda que haja nuances, os princípios apresentados no Quadro 5 deixam evidente que a visão estreita que marca a governança pública no Brasil prevalece no EB. Contudo, a instituição avança ao adotar o princípio da integração em sua política de governança, demonstrando a presença de cooperação e coordenação com órgãos e entidades tanto públicos quanto privados, dentro do contexto das normas que regulam sua atuação em ambiente interagências, revelando que a formação de redes pode existir sob outros rótulos não relacionados à governança (Rodrigues; Pacheco Filho, 2024).

Portanto, o entendimento de governança delineado nas diretrizes do governo federal e, especificamente, do Exército Brasileiro, privilegia abordagens de gestão mais rígidas, ensejando que, entre os paradigmas de administração pública no Brasil, o *de jure* da governança no Exército se alinha ao paradigma gerencial, com foco em controle, desempenho e conformidade regulatória, o que diverge das concepções contemporâneas de governança, reduzindo o espaço para a construção de arranjos participativos, transparentes e colaborativos na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de defesa, o que pode explicar a baixa participação da sociedade civil em processos decisórios estratégicos, comprometendo a legitimidade democrática e o alinhamento das ações de defesa às demandas sociais mais amplas.

## 6 CONCLUSÃO

A principal finalidade deste artigo foi entender o modelo de governança adotado pelo Exército Brasileiro. Esse esforço foi conduzido a partir da tentativa de definição do termo

governança, da exploração da relação entre os paradigmas da administração pública e as reformas administrativas no Brasil, e da análise da interpretação e aplicação do conceito de governança estabelecido pelas diretrizes do governo federal e do Exército Brasileiro.

A governança é caracterizada por sua complexidade e polissemia, razão pela qual permanece como um conceito multifacetado e contestado, cuja aplicação nas políticas públicas sublinha a importância de uma leitura atenta de suas dimensões normativas, institucionais e relacionais.

A análise indicou que tanto as diretrizes de governança do governo federal quanto do EB refletem um modelo fortemente alinhado ao paradigma gerencial, marcado pela ênfase no controle, no desempenho e na conformidade regulatória. Essa configuração normativa, influenciada por organismos internacionais como o World Bank e a OECD, distancia-se de concepções mais colaborativas de governança, que valorizam a formação de redes e parcerias na produção de soluções públicas, ainda que o EB demonstre algum diferencial no que tange ao seu relacionamento interagencial. A prevalência desse modelo pode contribuir para o distanciamento entre as instituições militares e a sociedade, restringindo a participação de atores externos nos processos de formulação e avaliação das políticas de defesa.

Embora este estudo tenha se limitado à análise documental e normativa, sem recorrer a dados empíricos sobre a implementação das práticas de governança no EB, seus achados evidenciam um campo promissor para investigações futuras. Como possibilidades para a continuidade desta discussão, podem-se listar estudos que examinem o impacto de novos documentos de governança produzidos após 2024, o funcionamento *de facto* da estrutura de governança atual do Exército e seus possíveis aprimoramentos visando ao fomento de maior cooperação entre o Exército e a sociedade, a comparação do modelo de governança do EB com os de Forças Armadas de outros países e o impacto da adoção desse modelo de governança na cultura institucional.

Por fim, a compreensão do modelo de governança adotado pelo EB exige mais do que a descrição de marcos legais ou conceituais, sendo necessário captar as tensões entre os discursos sobre modernização administrativa e as formas concretas de organização do poder no interior das instituições públicas. Reconhecer essa tensão é essencial para ampliar o debate sobre a governança em defesa nacional e para repensar os arranjos institucionais de forma mais aberta, inclusiva e aderente à complexidade das demandas contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

ANSELL, C; TORFING, J (eds.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.

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

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.

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**, México, v. XII, n. 1, p. 5-42, 2003.

BORGES, C. S. **Banco Central e a administração de crises bancárias**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/60f6dcd9-f07a-45a1-a6b3-af42cfd3704d>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria C Ex n. 987, de 18 de setembro de 2020**. Institui a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/05\\_politicas/port\\_n\\_987\\_cmdo\\_eb\\_18set2020.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/05_politicas/port_n_987_cmdo_eb_18set2020.html). Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Portaria EME/C Ex nº 465, de 9 de agosto de 2021**. Institui a Diretriz de Governança e Gestão do Exército Brasileiro (EB20-D-11.001). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021. Disponível em: [https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/01\\_diretrizes/04\\_estado-maior\\_do\\_exercito/port\\_n\\_465\\_eme\\_09ago2021.html](https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_465_eme_09ago2021.html). Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara de Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 25 nov. 2025.

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

CALDEIRA, D. M.; SECCHI, L.; FIRMINO, S. I. New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government — a reflection on conceptual reduction. **Public Money & Management**, v. 43, n. 2, p. 194-196, 2022.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, 2013.

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 2319, 2017. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/jspui/bitstream/11037/45124/1/4\\_IPEA\\_Gest%3%a3o%20P%3%bablica%20Contempor%3%a2nea\\_do%20movimento%20gerencialista%20ao%20p%3%b3s%20NPM.pdf](https://dspace.almg.gov.br/jspui/bitstream/11037/45124/1/4_IPEA_Gest%3%a3o%20P%3%bablica%20Contempor%3%a2nea_do%20movimento%20gerencialista%20ao%20p%3%b3s%20NPM.pdf). Acesso em: 25 nov. 2025.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 55-81. Disponível em: <https://portal2.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/reformas-do-estado-no-brasil-trajetorias-inovacoes-e-desafios.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

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, DF: Ipea, 2018. p. 9-89. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 26 jul. 2023.

DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILIPPIM, 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, 2010.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Washington, DC, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2226592](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, DF: Ipea, 2018. p. 83-89. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GRANÁ, F. Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. **Polis**, n. 12, 2005.

GRIN, E. J. Controle externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 2595, 2020. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/controle\\_externo\\_e\\_policy\\_making.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/controle_externo_e_policy_making.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

GRIN, E. J. Debate: The narrowness of the concept of governance adopted by the Brazilian government and the role of the court of accounts. **Public Money & Management**, v. 43, n. 6, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **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.

KOOIMAN, J. Governar en gobernanza. *In*: MARTINEZ, A. C. (coord.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: 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. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 21-23 set. 2022. **Anais [...]**. [s. l.]: ANPAD, 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. **Jean Monet Chair Papers**, Fiesole, n. 50, 1998.

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

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.

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

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, 2008.

PECI, A. *et al.* A nova Reforma Administrativa: O que sabemos e para onde vamos? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, K. F.; PACHECO FILHO, C. E. R. New development: Assessing the influence of Brazil's public governance narrowness on the Brazilian Army. **Public Money & Management**, v. 45, n. 1, p. 87-91, 2024.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 23-27, 2017.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

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.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, 1999.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

THE INSTITUTION OF INTERNAL AUDITORS – IIA. **Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance**. 2. ed. Altamonte Springs: IIA: Global, 2012. Disponível em: [http://bibliotheque.pssfp.net/livres/THE\\_ROLE\\_OF\\_AUDITING\\_IN\\_PUBLIC\\_SECTOR\\_GVERNANCE.pdf](http://bibliotheque.pssfp.net/livres/THE_ROLE_OF_AUDITING_IN_PUBLIC_SECTOR_GVERNANCE.pdf). Acesso em: 8 nov. 2022.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance**. Paris: OECD Legal Instruments, 2023.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: ENAP, 2019.

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