

# El modelo de gobernanza del Ejército Brasileño

## *The Brazilian Army's governance model*

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar el modelo de gobernanza del Ejército Brasileño, abordando la complejidad y la polisemia inherentes al término y revelando la importancia de establecer definiciones claras para orientar las prácticas organizativas. Con un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y analítico, se basa en bibliografías y documentos oficiales para examinar la evolución de los paradigmas de la administración pública y las reformas administrativas en Brasil, desde el patrimonialismo hasta el pos-New Public Management, y cómo coexisten en la gestión pública actual. Analiza la influencia de organizaciones internacionales en la gobernanza pública brasileña, como el World Bank y la OECD, que enfatizan la separación entre gobernanza y gestión y promueven una gobernanza centrada en el control en lugar de en la cooperación, lo que se ajusta más al paradigma gerencial. El estudio innova al centrarse en la gobernanza en materia de defensa nacional, un campo aún poco explorado, ampliando la comprensión sobre los significados y usos del término en Brasil y sugiriendo futuras investigaciones sobre la aplicación práctica de estas directrices y comparaciones con modelos adoptados por las Fuerzas Armadas de otros países.

**Palabras clave:** gobernanza; modelo; paradigmas; reformas administrativas; Ejército Brasileño.

**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, Brazil.  
cadpacheco07@gmail.com

**Recibido:** 4 jul. 2024

**Aceptado:** 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 INTRODUCCIÓN

El debate sobre la gobernanza se ha caracterizado por una relativa imprecisión en su definición como un concepto, dado su carácter polisémico y los diversos significados que adquiere según el contexto en el que se emplea (Brasil, 2020b; Buta; Teixeira, 2020), incluyendo ocurrencias como “gobernanza emprendedora, gobernanza cooperativa, buena gobernanza, gobernanza participativa, gobernanza local y gobernanza sociopolítica, entre otras” (Menicucci; Gontijo, 2016, p. 17, nuestra traducción).

El interés por el concepto de gobernanza, aunque antiguo, se intensificó a partir de la década de 1990 (Ansell; Torfing, 2022), fenómeno que también se observó en el ámbito de la administración pública brasileña. Los primeros esfuerzos por definir la gobernanza en Brasil se remontan al año 2013, con la publicación del Referencial básico de gobernanza Aplicable a los Órganos y Entidades de la Administración Pública por parte del Tribunal Federal de Cuentas (Tribunal de Contas da União [TCU]), actualmente denominado Referencial Básico de Gobernanza Organizacional (Brasil, 2020b). En 2017, el Decreto n.º 9.203, de 22 de noviembre, conocido como Decreto de Gobernanza, supuso un importante avance al establecer principios, directrices y mecanismos para el fortalecimiento de la gobernanza pública en Brasil (Vieira; Barreto, 2019).

Sin embargo, debido a la complejidad del tema, la mera entrada en vigor de este decreto no resultó suficiente, y fue necesario interpretarlo con seguridad y estabilidad, garantizando la coordinación, la coherencia y la consistencia en la ejecución de las políticas de gobernanza (Brasil, 2018). Con este fin, en 2018 se publicó la Guía de Política de Gobernanza Pública, fruto de la colaboración entre diversos organismos federales, bajo la coordinación de la Casa Civil de la Presidencia de la República.

Con la entrada en vigor del Decreto de Gobernanza, los organismos federales se vieron obligados a implementar la política de gobernanza pública con el fin de integrar los principios y directrices establecidos en dicha legislación, así como las recomendaciones procedentes de manuales, guías y resoluciones del Comité Interministerial de Gobernanza (CIG) (Brasil, 2017), lo que fue seguido por el Ejército Brasileño (EB) con la publicación de la Resolución C Ex n.º 987, de 18 de septiembre de 2020, que establece la Política de Gobernanza del Ejército (EB10-P-01.007).

Estudios recientes señalan que el modelo de gobernanza adoptado por Brasil privilegia el control en detrimento de la formación de redes y la cooperación (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2023; Martins *et al.*, 2022; Rodrigues; Pacheco Filho, 2024), por lo que es necesario reflexionar sobre la incorporación de este modelo de gobernanza por parte del EB. Para ello, también es fundamental analizar cómo el concepto de gobernanza adoptado por el EB se alinea (o no) con el paradigma predominante en la administración pública brasileña.

El objetivo de este artículo es analizar el modelo de gobernanza del Ejército Brasileño, identificando, entre los diversos paradigmas de la administración pública, cuál es el que más se aproxima al *de jure* de la gobernanza del Ejército. Está organizado en seis secciones, en las que se busca delimitar el concepto de gobernanza en la literatura, relacionar los paradigmas de la administración pública con las reformas administrativas brasileñas y delinear los usos y significados del concepto de gobernanza en las directrices del gobierno federal y del Ejército Brasileño. Además de esta introducción, el artículo se divide en consideraciones metodológicas y consideraciones finales.

## 2 MÉTODO

Este artículo utiliza un enfoque cualitativo para examinar los datos obtenidos sobre la gobernanza. En cuanto a la naturaleza de la investigación, es de tipo aplicado, con el objetivo de contribuir a futuras investigaciones sobre la gobernanza en las Fuerzas Armadas. En cuanto al objetivo, tiene un carácter descriptivo y analítico, ya que describe y analiza los principales conceptos contenidos en la literatura y en los documentos recopilados. En cuanto a los procedimientos de investigación, se basa en bibliografías y documentos oficiales, esenciales para definir el concepto de gobernanza e identificar el paradigma de administración pública más cercano al modelo de gobernanza adoptado por el Ejército Brasileño.

La recopilación de datos se llevó a cabo mediante un estudio bibliográfico detallado, que incluyó libros, artículos académicos, revistas y materiales digitales, además de documentos internos, reglamentos legales e infralegales del Ejército Brasileño y otros organismos de la administración pública. Las fuentes para este estudio incluyeron consultas a plataformas digitales de renombre, como SciELO, Google Académico y la Biblioteca Digital del Ejército (BDEx).

Los datos se trataron basándose en conceptos clave identificados en la bibliografía sobre gobernanza y administración pública, que sirvieron como criterios preliminares para el análisis documental. A partir de la comparación entre estos referentes teóricos y la documentación analizada, los criterios se fueron refinando, lo que permitió una interpretación más acorde con el objetivo del estudio.

El alcance de este método se limita a los hallazgos procedentes de investigaciones académicas, artículos, revistas y documentos oficiales disponibles en línea, así como a la documentación oficial del Ejército y otros organismos públicos accesibles en bases de datos abiertas. En lo que respecta a la bibliografía y la documentación oficial, el período considerado abarca desde 2013 hasta 2024, lo que incluye la publicación de la primera versión del Referencial Básico de Gobernanza para órganos y entidades públicas del TCU y la literatura más reciente sobre el tema.

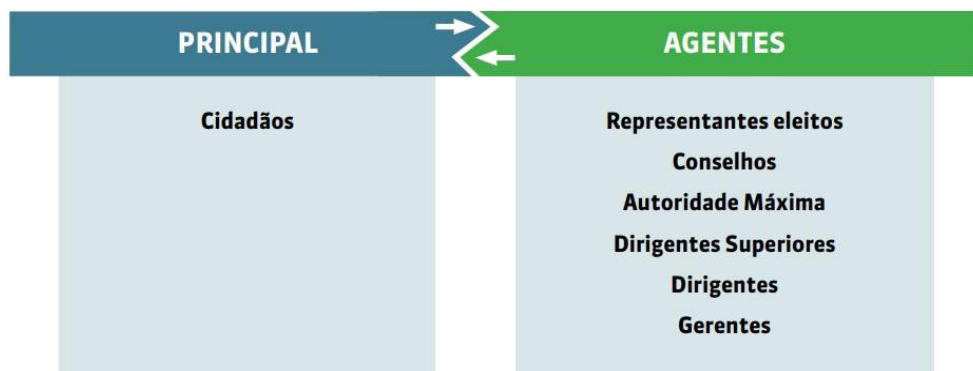
## 3 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Estudiar la gobernanza representa un desafío singular para los investigadores, dado que su “naturaleza amplia y multidimensional [...] dificulta el esfuerzo de medir este concepto” (Buta; Teixeira, 2020, p. 390, nuestra traducción). Debido a su carácter ambiguo (Rose-Ackerman, 2017), se observa que “no existe una definición universalmente aceptada para el término” (IFAC, 2014, p. 8, nuestra traducción), lo que demuestra que se trata de un concepto controvertido (Borges, 2014; Cavalcante; Pires, 2018). Esta dificultad conceptual se ve agravada por el hecho de que la gobernanza integra lo que Pollitt y Hupe (2011) denominan “*magic concepts*”, caracterizados por sus ventajas retóricas, su amplio alcance, su flexibilidad y su atractivo positivo, atributos que confieren al término una apariencia de solución universal para los dilemas tradicionales y las dicotomías binarias.

La variedad de estructuras entre las organizaciones del sector público en todo el mundo justifica la inexistencia de un modelo único de gobernanza aplicable a todas ellas (IIA, 2012). A pesar de ello, la búsqueda de una definición de lo que es la gobernanza se presenta como una alternativa para establecer criterios básicos que orienten a las organizaciones.

El concepto de gobernanza se originó en el ámbito de las empresas, y la gobernanza pública se vio influida por las prácticas de gobernanza corporativa adoptadas y adaptadas a las especificidades de la administración pública (Brasil, 2020b). En este contexto, la relación principal-agente representó el acercamiento inicial entre la temática de la gobernanza y la administración pública nacional, en la que la comunidad desempeñaría el papel de “principal”, compartiendo visiones de propósito y valor, además de detener el poder social que podría ejercerse de manera colectiva y organizada a través de estructuras establecidas para su representación (agentes); estructuras que estarían al servicio de la población (Dallari, 2005), como se observa en la Figura 1.

**Figura 1 – Relación principal-agente en la administración pública**



Fuente: Brasil (2020b, p. 38).

En la literatura internacional, Berle Jr. y Means (1932) son reconocidos como los precursores de los estudios sobre gobernanza corporativa, destacando la importancia del Estado en la regulación de las entidades privadas y mediando en los conflictos entre los propietarios de las empresas y los responsables de la toma de decisiones.

Fukuyama (2013, p. 3, nuestra traducción) define “la gobernanza como la capacidad de un gobierno para crear y hacer cumplir normas y prestar servicios, independientemente de que dicho gobierno sea democrático o no”; una visión que, según Oliveira Júnior y Costa (2020, p. 370, nuestra traducción), “valora la autonomía de la burocracia y la capacidad estatal y descuida la dimensión política en general y la democracia en particular”.

Para Kooiman (2005, p. 78), la gobernanza sería un “instrumento para conceptualizar los problemas y las oportunidades y contextos en la frontera entre lo social y lo político –en la terminología actual: la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil”, lo que pone de manifiesto la importancia de la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad para resolver problemas.

Según Rhodes (1996, p. 652, nuestra traducción), la “gobernanza se refiere a las ‘redes interorganizacionales autoorganizadas’ y [...] estas redes complementan los mercados y las jerarquías como estructuras de gobierno para asignar recursos con autoridad y ejercer control y coordinación”. Para el autor, destaca la percepción de la importancia de establecer la confianza y la cooperación, en lugar de la competencia, en el proceso de interacción entre las partes interesadas.

Las interacciones entre los diversos actores de las redes de gobernanza se caracterizan por la fluidez y la indefinición de fronteras, existiendo un entendimiento de que “la gobernanza

se refiere al desarrollo de estilos de gobierno en los que los límites entre y dentro de los sectores público y privado se han vuelto confusos” (Stoker, 1998, p. 17, nuestra traducción).

Mayntz (1998, p. 83, nuestra traducción) propone que “la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva forma de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas”, lo que coincide con la perspectiva de la formación de redes.

Blanco y Gomà (2003, p. 5) interpretan la gobernanza como “un nuevo modelo de regulación colectiva, basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios”, lo que sugiere una mayor participación social y un enfoque más integrado para hacer frente a las incertidumbres y complejidades. Esta concepción es compartida por Graña (2005, p. 4), según la cual “la gobernanza sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas”, promoviendo un acuerdo colectivo innovador en el que la cooperación y la negociación son partes fundamentales del proceso.

Bevir (2011, p. 103, nuestra traducción) afirma que “una nueva gobernanza de los mercados y las redes se ha extendido por todo el mundo” a partir de las nuevas teorías de la racionalidad que surgieron en el siglo XX, desafiando el antiguo paradigma burocrático y la democracia representativa. Este escenario dio lugar a reformas gubernamentales que inicialmente se centraron en el racionalismo económico y, posteriormente, en la formación de redes y asociaciones (Martins *et al.*, 2022).

En el contexto nacional, se considera que “a partir de la implementación de las reformas administrativas contemporáneas, los conceptos y definiciones del término gobernanza se han ampliado, generando una gran cantidad de interpretaciones de lo que significa gobernanza” (Martins *et al.*, 2022, p. 5, nuestra traducción).

Calmon y Costa (2013) consideran que las redes de políticas públicas son un método de gobernanza adecuado para mantener sistemas complejos. Así, la regulación de las interacciones entre los participantes se llevaría a cabo mediante un conjunto de instituciones tanto formales como informales, junto con sus interpretaciones e implementaciones prácticas, lo que se conocería como estructura de gobernanza.

Otros investigadores brasileños comparten una visión de la gobernanza alineada con la segunda ola de reformas de la modernidad, tal y como la describe Bevir (2011), sugiriendo que la gobernanza

Se refiere a la redefinición y ampliación de las formas de relación entre el Estado y la sociedad o entre el gobierno, los agentes privados y la sociedad, teniendo como rasgo distintivo la dimensión relacional. Como tal, marca una descentralización del proceso de toma de decisiones y de la acción pública fuera de los límites de las instituciones formales del Estado (Menicucci; Gontijo, 2016, p. 17, nuestra traducción).

Además, la gobernanza puede considerarse como un proceso relacional “en el que un conjunto de actores (estatales y no estatales) se relacionan (formal e informalmente) en entornos institucionales específicos en la elaboración de políticas públicas” (Gomide; Pereira, 2018, p. 87, nuestra traducción). Esta perspectiva es compartida por Cavalcante y Pires (2018, p. 13, nuestra traducción), quienes entienden que “la gobernanza se refiere a las dinámicas relacionales entre los múltiples actores involucrados [...] que respaldan la implementación de políticas públicas”.

Es importante destacar que, además de los investigadores que se dedican a este tema, varias instituciones también se esfuerzan por definir qué es la gobernanza. En 1992, el World Bank elaboró una de las definiciones más citadas en la literatura, describiendo la gobernanza como “la forma en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo” (World Bank, 1992, p. 1, nuestra traducción).

La Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD, 2023, p. 7, nuestra traducción) también influyó significativamente en la conceptualización de la gobernanza, definiéndola como

un conjunto de relaciones entre la administración de la empresa, el consejo, los stakeholders y las partes interesadas, que también proporciona la estructura y los sistemas mediante los cuales se dirige la empresa y se establecen sus objetivos, además de los medios para alcanzar dichos objetivos y determinar el seguimiento del rendimiento.

Según la International Federation of Accountants (IFAC, 2014, p. 8, nuestra traducción), “la gobernanza comprende los acuerdos establecidos para garantizar que se definan y alcancen los resultados deseados para las partes interesadas”, una perspectiva que destaca la importancia de la responsabilidad, la transparencia y la atención a los intereses de todas las partes implicadas.

El Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa (IBGC), una organización dedicada a mejorar las prácticas de gobernanza corporativa en Brasil, busca valorizar a las empresas, garantizar su longevidad y promover el acceso a las inversiones, interpretando la gobernanza como

el sistema mediante el cual se dirigen, supervisan e incentivan las empresas y otras organizaciones, incluyendo las relaciones entre socios, consejo de administración, dirección, órganos de fiscalización y control y otras partes interesadas (IBGC, 2015, p. 20, nuestra traducción).

Con el fin de sistematizar los distintos enfoques presentados, el Cuadro 1 clasifica los conceptos de gobernanza según su origen y énfasis analítico predominante.

**Cuadro 1 – Categorización de los conceptos de gobernanza según su origen y énfasis analítico**

Origen	Referencia	Énfasis analítico	Perspectiva
Literatura internacional	Berle Jr. y Means (1932)	Gestión	Gobernanza corporativa, con especial énfasis en la separación entre propiedad y control
	Fukuyama (2013)	Gestión	La gobernanza como capacidad del Estado para prestar servicios e imponer normas
	Rhodes (1996); Stoker (1998)	Participación	La gobernanza como redes autoorganizadas y descentralizadas
	Bevir (2011); Kooiman (2005)	Participación	La gobernanza como interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil

Continúa...

**Cuadro 1 – Continuación**

Origen	Referencia	Énfasis analítico	Perspectiva
Literatura nacional	Cavalcante y Pires (2018); Gomide y Pereira (2018)	Participación	La gobernanza como proceso relacional con múltiples actores públicos y privados
	Calmon y Costa (2013); Menicucci e Gontijo (2016)	Participación	La gobernanza como articulación entre agentes públicos y no estatales en redes
Instituciones	IBGC (2015); IFAC (2014); World Bank (1992)	Gestión	Gobernanza centrada en los resultados, el rendimiento y la estructura de control
	OECD (2023)	Gestión	La gobernanza corporativa como estructura organizativa para una toma de decisiones eficiente

**Fuente:** Elaboración propia (2025).

En resumen, definir la gobernanza es un reto importante para quienes se ocupan del tema. La coexistencia de enfoques que oscilan entre una visión instrumental y gerencial y una perspectiva relacional y participativa demuestra la ausencia de consenso sobre su definición y la complejidad de las relaciones entre los diferentes participantes, tanto del sector público como del privado. Los efectos derivados de esta polisemia se retomarán más adelante, al examinar los usos y significados del concepto adoptado en el ámbito del gobierno federal y del Ejército Brasileño.

#### **4 PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEÑAS**

La diversidad de conceptos en torno a la gobernanza se puede observar claramente al examinar los paradigmas predominantes en la administración pública y cómo se relacionan con las reformas administrativas emprendidas en el país a lo largo del tiempo. En este contexto, se examinarán los modelos de gestión patrimonialista, burocrática (*Progressive Public Administration* [PPA]), Nueva Gestión Pública (*New Public Management* [NPM]) y, por último, el período posterior a la NPM. El análisis de estos paradigmas pondrá de relieve su relación con la evolución de la administración pública en el país.

Las últimas décadas han sido testigo de cambios significativos y constantes, tanto dentro del Estado como en la sociedad en su conjunto, lo que ha despertado la necesidad de comprender cómo estos cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos tan amplios han afectado a la organización del Estado y a la implementación de sus políticas públicas (Cavalcante, 2017; Martins *et al.*, 2022). Sin embargo, los movimientos de reforma en la administración pública de Brasil no son algo nuevo, ya que se han llevado a cabo iniciativas de modernización desde la reforma burocrática del gobierno de Vargas hasta la actualidad, con la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) 32/2020 (Peci *et al.*, 2021).

Durante los primeros siglos de la historia brasileña, desde el periodo colonial hasta la República Vieja, prevaleció el paradigma patrimonialista en la administración pública (Filippim; Rossetto; Rossetto, 2010). En este modelo, el Estado se percibía como una extensión de la autoridad personal del gobernante, y los bienes públicos se gestionaban como propiedad privada del monarca, lo que dio lugar a la corrupción y al nepotismo como rasgos distintivos de esa época (Brasil, 1995).

Desde la década de 1930, el paradigma burocrático, también llamado Administración Pública Progresista, influenciado por las ideas de Max Weber, surgió como respuesta al modelo patrimonialista. Este nuevo paradigma se basó en los principios de legalidad, formalidad, imparcialidad y profesionalización en la administración pública (Secchi, 2009).

Esencialmente, la administración burocrática se destaca por su capacidad para controlar los abusos, con decisiones basadas en la racionalidad, la objetividad y la estandarización en la gestión (Brasil, 1995), por lo que puede considerarse un modelo prescriptivo, que proporciona normas a seguir, y notablemente jerárquico, con una figura central que coordina y toma las decisiones (Cavalcante, 2017).

Desde la perspectiva de Max Weber, el paradigma burocrático estableció altos estándares de competencia para los funcionarios públicos y priorizó la eficiencia organizativa (Secchi, 2009). Fue en este contexto que Brasil experimentó su primer movimiento reformista administrativo durante el gobierno de Getúlio Vargas, en 1930, con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), cuyo objetivo era “ampliar el papel del Estado en un proyecto nacional de desarrollo, centrado en la creación de cuadros burocráticos más amplios, especializados y competentes para promover la modernización económica” (Secchi *et al.*, 2021, p. 4, nuestra traducción).

A pesar del discurso modernizador de la administración pública brasileña, la burocracia weberiana se caracterizó por ineficiencias, autorreferencialidad y una falta de enfoque en el servicio al ciudadano, que pasó a ocupar el papel de cliente (Brasil, 1995). El patrimonialismo del modelo anterior, aún en proceso de cambio, dio paso a prácticas de clientelismo y fisiologismo en la gestión burocrática, lo que desencadenó varias iniciativas de reforma (Brasil, 1995).

La reforma llevada a cabo durante los gobiernos militares, marcada por la promulgación del Decreto-Ley n.º 200, de 25 de febrero de 1967, representó la segunda gran iniciativa de reforma de la administración pública del país. Esta reforma, en esencia, seguía el objetivo nacional-desarrollista de Vargas, pero con un enfoque en la tecnocracia y en otorgar a las instituciones públicas mayor autonomía para administrar y supervisar sus áreas de competencia (Cavalcante; Pires, 2020; Secchi, 2009; Secchi, *et al.*, 2021).

La tercera ola de reformas administrativas en Brasil estuvo marcada por la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que enfrentó el reto de una descentralización significativa de las políticas públicas hacia los estados y municipios, lo que condujo a una disminución del papel central del gobierno federal que se había experimentado anteriormente (Secchi, *et al.*, 2021). Aunque la Constitución de 1988 no se clasifica como una reforma de la administración pública, introdujo una serie de disposiciones en el sistema jurídico que abordan tanto el papel y el funcionamiento del Estado brasileño como sus efectos sobre las desigualdades (Cavalcante; Pires, 2020).

El cuarto momento significativo en las reformas de la administración pública brasileña comenzó en la década de 1980, con el avance del neoliberalismo, y se concretó en 1995 con la implementación del Plan Director de Reforma y Aparato del Estado (PDRAE) (Secchi *et al.*, 2021). El PDRAE proponía redefinir el papel del Estado en su actuación y pasar del modelo de administración pública burocrática, considerado ineficaz y dominado por intereses clientelistas y de alcance limitado, a un modelo gerencial (Cavalcante; Pires, 2020). Sin embargo, dicha propuesta no fue suficiente para “abordar las transformaciones necesarias que el Estado brasileño debe llevar a cabo para hacer frente a los retos actuales, especialmente en el ámbito social” (Souza; Carvalho, 1999, p. 203, nuestra traducción).

En este contexto, surge un nuevo paradigma, conocido como gerencialismo o Nueva Gestión Pública, en el que “las organizaciones estatales se ven obligadas a comportarse cada vez más como empresas del sector privado” (Matias-Pereira, 2008, p. 69, nuestra traducción), y que puede considerarse “un modelo normativo posburocrático para la estructuración y la gestión de la administración pública basado en valores de eficiencia, eficacia y competitividad” (Secchi, 2009, p. 354, nuestra traducción). Su lógica consiste en la reducción de costos y tiene como objetivo mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y, aunque mantiene cierta continuidad con respecto al modelo anterior, se basa en la descentralización del Estado, que asume un papel regulador en sus interacciones con los ciudadanos (Martins et al., 2022), lo que se refleja en la idea de reducir el aparato del Estado (Cavalcante; Pires, 2020; Peci *et al.*, 2021).

Recientemente, la percepción de la necesidad de reformas más graduales y menos extremas dio lugar al movimiento de reformas que inauguró la era pos-NPM, un enfoque que se centra en la creación de redes; en la coordinación interinstitucional; en una visión holística de las políticas públicas –superando la fragmentación típica del gerencialismo–; en la profesionalización del servicio público; en el fortalecimiento de la capacidad burocrática; en la incorporación de prácticas de participación, compromiso y corresponsabilidad en la toma de decisiones; en la promoción de la *accountability*; en la capacidad de respuesta del gobierno y en el uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación; y en un liderazgo orientado a la cooperación, no solo al control (Cavalcante, 2017; Martins *et al.*, 2022).

La gobernanza propuesta por el pos-NPM puede, por lo tanto, conceptualizarse como democrática, destacando la importancia de la colaboración entre los sectores público y privado; interorganizacional, ya que promueve la formación de redes para alcanzar objetivos de interés público; basada en principios diferentes a los del NPM, al distanciarse de las premisas neoliberales; y sin prescribir un modelo único, priorizando la flexibilidad (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008), lo que representa un modelo relacional, ya que “ofrece un enfoque diferenciado de conexión entre el sistema gubernamental y el entorno que rodea al gobierno” (Secchi, 2009, p. 349, nuestra traducción).

Aunque se pueden identificar diferencias entre el NPM y el pos-NPM, las directrices de gobernanza, en general, sugieren más una evolución y una mejora en relación con el gerencialismo que una ruptura total con él (Cavalcante, 2017).

Con el fin de contribuir a este debate, el Cuadro 2 destaca los puntos de convergencia y divergencia entre los principales paradigmas que impregnan la administración pública brasileña, mostrando cómo estos modelos evolucionan para reflejar los cambios en la sociedad, la economía, las percepciones sobre el papel del Estado y la mejor manera de atender las necesidades de los ciudadanos.

**Cuadro 2 – Convergencias y divergencias entre los paradigmas de la administración pública**

Elemento	Patrimonial	Burocracia	NPM	Pos-NPM
Preocupación por la función de control	Inexistente	Presente	Presente	Presente
Relación entre política y administración pública	No hay distinción	Distinción total	Distinción atenuada	Cooperación

Continúa...

**Cuadro 1 – Continuación**

Elemento	Patrimonial	Burocracia	NPM	Pos-NPM
Centralización frente a libertad de decisión de los gestores	Centralización	Centralización	Descentralización	Descentralización
Tratamiento del ciudadano	Súbdito	Usuario	Clientes	<i>Stakeholders</i>
Uso analítico de las cuatro funciones clásicas de la administración	No se utiliza	Énfasis en el control y en la organización	Énfasis en el control y en la planificación	Énfasis en el control y en la dirección

**Fuente:** Elaboración propia basada en Secchi (2009).

Se observa que, aunque las iniciativas de nuevos modelos de gestión pública pueden parecer superar a los modelos anteriores con propuestas más avanzadas, “el patrimonialismo, la burocracia y la gestión pública no son estancos ni se circunscriben a un único periodo de tiempo. Todos ellos siguen entrecruzándose en la teoría y en la práctica de la administración pública brasileña” (Filippim; Rossetto; Rossetto, 2010, p. 739, nuestra traducción).

El estudio de las transformaciones administrativas en Brasil destaca la necesidad de reconocer el carácter progresivo de estos cambios, que reflejan la acumulación de prácticas y valores a lo largo del tiempo (Secchi, 2009), ya que las innovaciones en el gobierno implican un modelo híbrido en el que coexisten características de la administración pública tradicional, el NPM y el pos-NPM (Cavalcante, 2017; Osborne, 2006).

En resumen, el análisis de la gobernanza en el ámbito de la administración pública exige una comprensión profunda de los paradigmas que han influido en la gestión gubernamental a lo largo de los años. Desde sus raíces en el patrimonialismo, pasando por la estructuración weberiana de la burocracia, la introducción del gerencialismo con el NPM y llegando a las adaptaciones traídas por el pos-NPM, las reformas administrativas fueron fundamentales en la evolución de la administración pública en Brasil. Es fundamental reconocer que estos modelos no funcionan de manera aislada, sino que se superponen e interactúan en la realidad administrativa, creando un complejo mosaico de prácticas que exige una comprensión detallada de sus dinámicas y relaciones mutuas.

## **5 LOS USOS Y SIGNIFICADOS DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA EN LAS DIRECTRICES DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL EJÉRCITO BRASILEÑO**

La primera iniciativa para establecer parámetros uniformes de gobernanza en Brasil fue una acción de la Corte de Cuentas brasileña, que lanzó en 2013 el Referencial Básico de Gobernanza aplicable a Órganos y Entidades de la administración pública, tras revisar una extensa lista de “documentos relacionados, como artículos científicos, normas, modelos y códigos de diversos países” (Brasil, 2014, p. 25, nuestra traducción), definiendo la gobernanza como “mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y supervisar la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad” (Brasil, 2020b, p. 36, nuestra traducción).

El 22 de noviembre de 2017 se promulgó el Decreto n.º 9.203, que estableció la política de gobernanza para la administración pública federal directa, los organismos autónomos y las fundaciones,

definiendo la gobernanza como el “conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y supervisar la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad” (Brasil, 2017, nuestra traducción).

Cabe señalar que el Decreto de Gobernanza incorporó muchas de las directrices y mecanismos delineados por la Corte de Cuentas brasileña, utilizando, incluso, “en su totalidad, lo dispuesto en el Referencial del TCU de 2014 para definir lo que es la gobernanza” (Martins *et al.*, 2022, p. 15-16, nuestra traducción), lo que demuestra la importancia del Tribunal en la definición del modelo de gobernanza pública brasileña (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023).

El Decreto de Gobernanza obligó a los órganos de la administración pública federal directa, autónoma y fundacional a “ejecutar la política de gobernanza pública, de manera que incorpore los principios y directrices definidos en este Decreto y las recomendaciones derivadas de los manuales, guías y resoluciones del CIG” (Brasil, 2017, nuestra traducción). Como respuesta a esta exigencia legal, el EB oficializó la Política de Gobernanza del Ejército Brasileño, mediante la Resolución C Ex n.º 987, de 18 de septiembre de 2020, con el fin de “establecer principios, objetivos y orientaciones generales para mejorar e integrar las estructuras y los mecanismos de gobernanza y gestión de la institución, contribuyendo a aumentar la operatividad del EB” (Brasil, 2020a, p. 24, nuestra traducción).

Al analizar las referencias legales que sirvieron de base para la formulación de la política de gobernanza militar, se observa que esta se vio fuertemente influenciada por la normativa del TCU:

IV - Decisión Normativa (DN)-TCU 178/2019, de 23 de octubre de 2019: dispone sobre la rendición de cuentas anual de la Administración Pública Federal correspondiente al ejercicio 2019, que debe presentarse en 2020, especificando la forma, los elementos de contenido, las unidades que deben rendir cuentas y los plazos de presentación, en los términos del art. 3 de la Instrucción Normativa-TCU 63, de 1 de septiembre de 2010; V - Referencial básico de gobernanza aplicable a órganos y entidades de la administración pública. Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2 – Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014; VI - Informe de la encuesta realizada en 581 órganos y entidades de la Administración Pública Federal sobre gobernanza y gestión en 2017 - Índice Integrado de Gobernanza y Gestión (IGG), TC 017.245/2017-6; [...] y VIII - Tribunal de Cuentas de la Unión. Referencia para la evaluación de la gobernanza en las políticas públicas. Brasilia: TCU, 2014 (Brasil, 2020a, p.26, nuestra traducción).

La presencia del mandato prescriptivo del Tribunal de Cuentas hizo que el EB adoptara la misma definición de gobernanza que el TCU, conceptualizándola como el

conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, orientar y supervisar la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad. **Su objetivo es garantizar que las acciones planificadas se ejecuten de manera que alcancen sus objetivos y resultados de forma transparente. Por lo tanto, busca una mayor eficacia y rentabilidad de las acciones** (Brasil, 2020b, p. 25, énfasis añadido, nuestra traducción).

Cabe destacar que la definición mencionada anteriormente añadió una segunda parte (resaltada) al concepto, transcribiendo la interpretación de gobernanza del World Bank, tal y como se explica en el Referencial Básico de Gobernanza del TCU, revelando también la influencia de esa organización internacional en la legislación brasileña, en general, y militar, en particular, como se puede observar en el siguiente fragmento:

Según el Banco Mundial, la gobernanza se refiere a las estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizativas que **tienen por objeto garantizar que las acciones planificadas** (programas) **se ejecuten de manera que alcancen sus objetivos y resultados de manera transparente** (World Bank, 2013). **Por lo tanto, busca una mayor eficacia** (producir los efectos deseados) **y una mayor economía** (obtener el mayor beneficio posible del uso de los recursos disponibles) de las acciones (Brasil, 2014, p. 30-31, énfasis añadido, nuestra traducción).

**Cuadro 3 – Conceptos de gobernanza en las directrices del Gobierno federal y del Ejército brasileño**

Documento	Concepto
Referencia básica del TCU	Mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, orientar y supervisar la actuación de la administración, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad.
Decreto n.º 9.203	Conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, orientar y supervisar la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad.
Política de gobernanza del EB	Conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, orientar y supervisar la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad.

**Fuente:** Elaboración propia basada en Brasil (2014, 2017, 2020a).

A partir del análisis del Cuadro 3, se observa una armonía conceptual en los fundamentos establecidos por el Marco Básico de Gobernanza, el Decreto de Gobernanza y la Política de Gobernanza del Ejército. En este sentido, se observa que tanto la Política de Gobernanza del Ejército como el Decreto de Gobernanza han adoptado lo dispuesto en el Marco de Referencia del TCU en cuanto a los mecanismos de gobernanza, eligiendo el liderazgo, la estrategia y el control para el ejercicio de la gobernanza, lo que lleva a dos deducciones: “la desvinculación de la gobernanza con la gestión; y la creación de un único sentido de gobernanza, orientado al control” (Martins *et al.*, 2022, p. 15, nuestra traducción).

En lo que respecta a la separación entre gobernanza y gestión, la Figura 2 explica la interpretación del TCU, según la cual la segregación da lugar a funciones distintas, pero que operan de manera complementaria, centrándose la primera en la eficacia (producir los efectos deseados) y en la economía (obtener el mayor beneficio posible del uso de los recursos disponibles); y la segunda en la eficacia (cumplir con las acciones priorizadas) y la eficiencia de las acciones (realizar las acciones de la mejor manera posible, en términos de costo-beneficio), en una relación complementaria con la gobernanza (Brasil, 2014).

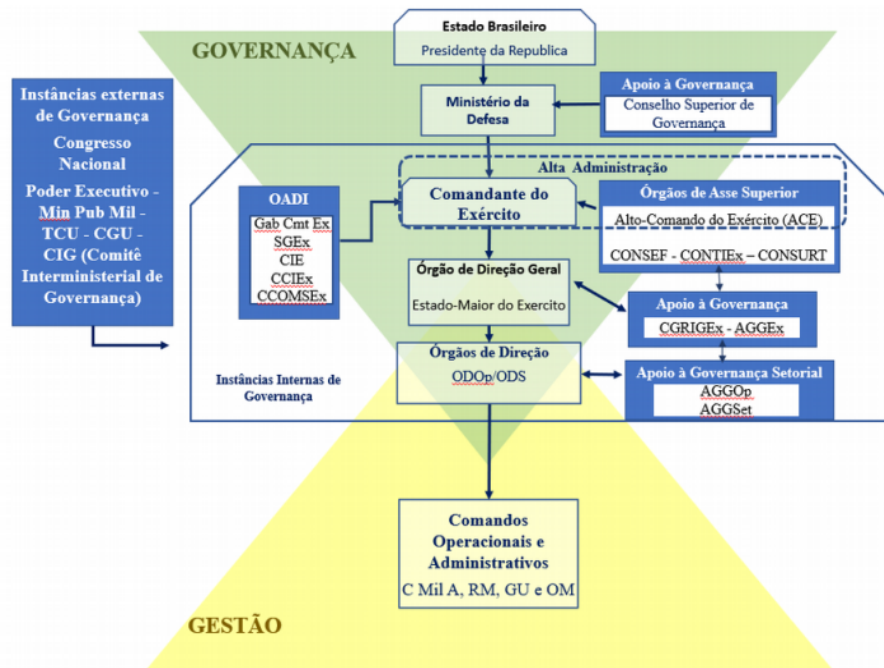
Figura 2 – Relación entre governança y gestão, según el TCU



Fuente: Brasil (2014, p. 32).

Siguiendo las directrices del Tribunal de Cuentas, el EB se adhirió a la perspectiva de separación entre governança y gestão en su Política de Governança, estableciendo que “las funciones de governança (evaluar, orientar y supervisar) deben separarse de las funciones de gestão (planificar, ejecutar, controlar, evaluar y perfeccionar)” (Brasil, 2020a, p. 29, nuestra traducción), como se puede ver en la Figura 3. Esta diferenciación sugiere que, mientras que “la governança se centra en estrategias y directrices, la gestão se concentra en la puesta en marcha y ejecución de las acciones públicas” (Martins et al., 2022, p. 15). Ambas perspectivas se diferencian de la visión académica que presenta la governança y la gestão como conceptos íntimamente relacionados (Martins *et al.*, 2022).

Figura 3 – Relación entre governança y gestão en el Ejército brasileño



Fuente: Brasil (2021).

Al examinar la gobernanza pública brasileña, resulta evidente que Brasil se inspiró en un modelo prescriptivo diseñado por la comunidad de expertos en buenas prácticas globales, que incluye organizaciones como el World Bank y la OECD (Grin, 2020). Este enfoque, al priorizar el control en lugar de la cooperación, revela la adopción de una perspectiva de gobernanza con matices gerencialistas y rasgos de la burocracia tradicional, un modelo más alineado con el NPM (Martins et al., 2022), lo que hace que la gobernanza en Brasil se entienda más como un instrumento de gestión administrativa y cumplimiento normativo que como un proceso de articulación entre múltiples actores, públicos y privados, en la línea de lo que propone el TCU (Caldeira; Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023).

Esta afirmación se ve respaldada por el análisis de los documentos elaborados por el Ejército de Brasil en relación con la implementación de la gobernanza en el Ejército, tanto antes como después de la entrada en vigor de la Política de Gobernanza de la institución.

**Cuadro 4 – Documentos producidos para operacionalizar la gobernanza en el Ejército brasileño entre 2017 y 2024**

Documento	Normativa
Plan de Integridad	Resolución n.º 316-EME, de 30 de noviembre de 2018
Política de Gestión de Riesgos	Resolución n.º 004, de 3 de enero de 2019
Directriz Reguladora de la Política de Gestión de Riesgos	Resolución n.º 225-EME, de 26 de julio de 2019
Manual Técnico de la Metodología de Gestión de Riesgos	Resolución n.º 292, de 2 de octubre de 2019
Directriz de Gobernanza y Gestión	Resolución – EME/C Ex n.º 465, de 9 de agosto de 2021

**Fuente:** Elaboración propia (2025).

Al observar el Cuadro 4, se constata que el documento publicado en 2018 tenía el potencial de cumplir con la obligación contenida en el artículo 19 del Decreto de Gobernanza, y que las publicaciones de 2019, todas relacionadas con la gestión de riesgos, cumplían con lo previsto en el artículo 17 de dicho decreto. En 2021, de conformidad con el artículo 15 de la Política de Gobernanza del EB, se publicó la Directriz de Gobernanza y Gestión del EB, con el fin de implementar dicha política en cuatro aspectos, que son:

- I - regular la implementación de la Política de Gobernanza en el ámbito del EB;
- II - estructurar y orientar el funcionamiento del Sistema de Gobernanza y Gestión del Ejército (SG2Ex);
- III - definir las responsabilidades, las competencias, el SG2Ex y las herramientas que garanticen su funcionamiento; y
- IV - definir las orientaciones sistémicas para la implantación del SG2Ex (Brasil, 2021, nuestra traducción).

Estas iniciativas indican un esfuerzo por institucionalizar el modelo de gobernanza, con la creación de instancias específicas, como comités de gobernanza, y la formalización de procesos de integridad, planeación estratégica y gestión de riesgos. La adopción de estas prácticas refleja un énfasis en el cumplimiento normativo, el control y la estandarización de procesos, en consonancia

con las directrices del TCU, lo que apunta a la consolidación de un enfoque tecnocrático y gerencialista, en el que la gobernanza se entiende principalmente como un instrumento de control de la gestión y garantía de resultados, en detrimento de la cooperación y la participación de múltiples actores (Caldeira, Secchi; Firmino, 2022; Grin, 2020, 2023; Rodrigues; Pacheco Filho, 2024).

Un punto específico de desalineación del marco normativo de gobernanza se refiere a los principios de gobernanza contenidos en el Decreto n.º 9.203/2017. Se observa que el documento enumeró principios más alineados con las directrices propuestas por la OECD que con las del TCU, contrariamente a las normas de la Corte de Cuentas nacional, que se vincula a los estándares establecidos por el World Bank (Martins *et al.*, 2022).

**Cuadro 5 – Principios de gobernanza en las directrices del Gobierno federal y del Ejército brasileño**

Documento	Principios
Referencial Básico del TCU	Legitimidad, equidad, responsabilidad, eficiencia, probidad, transparencia y <i>accountability</i>
Decreto n.º 9.203/2017	Capacidad de respuesta, integridad, confiabilidad, mejora normativa, rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia
Política de Gobernanza del EB	Fiabilidad, capacidad de respuesta al interés público, ética, integridad, mejora de los procesos, rendición de cuentas y responsabilidad, transparencia e integración

**Fuente:** Elaboración propia basada en Brasil (2014, 2017, 2020a).

Aunque existen matices, los principios presentados en el Cuadro 5 dejan claro que la visión estrecha que caracteriza a la gobernanza pública en Brasil prevalece en el EB. Sin embargo, la institución avanza al adoptar el principio de integración en su política de gobernanza, demostrando la presencia de cooperación y coordinación con organismos y entidades tanto públicos como privados, dentro del contexto de las normas que regulan su actuación en el ámbito interinstitucional, lo que revela que la formación de redes puede existir bajo otras denominaciones no relacionadas con la gobernanza (Rodrigues; Pacheco Filho, 2024).

Por lo tanto, el concepto de gobernanza delineado en las directrices del gobierno federal y, específicamente, del Ejército Brasileño, privilegia enfoques de gestión más rígidos, lo que permite que, entre los diversos paradigmas de administración pública en Brasil, el *de jure* de la gobernanza en el Ejército se alinee con el paradigma gerencial, con enfoque en el control, el desempeño y el cumplimiento normativo. Esto difiere de los conceptos contemporáneos de gobernanza, reduciendo el espacio para la creación de acuerdos participativos, transparentes y colaborativos en la formulación, supervisión y evaluación de las políticas públicas de defensa. A partir de estos hechos, se puede explicar la escasa participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones estratégicas, lo que compromete la legitimidad democrática y la alineación de las acciones de defensa con las demandas sociales más amplias.

## 6 CONCLUSIÓN

El objetivo principal de este artículo fue comprender el modelo de gobernanza adoptado por el Ejército Brasileño. Este esfuerzo se llevó a cabo a partir del intento de definir el término

gobernanza, de explorar la relación entre los paradigmas de la administración pública y las reformas administrativas en Brasil, y de analizar la interpretación y aplicación del concepto de gobernanza establecido por las directrices del gobierno federal y del Ejército Brasileño.

La gobernanza se caracteriza por su complejidad y polisemia, por lo que sigue siendo un concepto multifacético y controvertido, cuya aplicación en las políticas públicas subraya la importancia de una lectura atenta de sus dimensiones normativas, institucionales y relacionales.

El análisis indicó que tanto las directrices de gobernanza del gobierno federal como las del EB reflejan un modelo fuertemente alineado con el paradigma gerencial, caracterizado por el énfasis en el control, el rendimiento y el cumplimiento normativo. Esta configuración normativa, influenciada por organismos internacionales como el World Bank y la OECD, se aleja de concepciones más colaborativas de gobernanza, que valoran la formación de redes y alianzas en la producción de soluciones públicas, aunque el EB muestre alguna diferencia en lo que respecta a su relación interinstitucional. La prevalencia de este modelo puede contribuir al distanciamiento entre las instituciones militares y la sociedad, restringiendo la participación de actores externos en los procesos de formulación y evaluación de las políticas de defensa.

Aunque este estudio se ha limitado al análisis documental y normativo, sin recurrir a datos empíricos sobre la implementación de las prácticas de gobernanza en el EB, sus hallazgos ponen de manifiesto un campo prometedor para futuras investigaciones. Como posibilidades para continuar este debate, se pueden enumerar estudios que examinen el impacto de los nuevos documentos de gobernanza elaborados después de 2024, el funcionamiento real de la estructura de gobernanza actual del Ejército y sus posibles mejoras con el fin de fomentar una mayor cooperación entre el Ejército y la sociedad, la comparación del modelo de gobernanza del EB con los de las Fuerzas Armadas de otros países y el impacto de la adopción de este modelo de gobernanza en la cultura institucional.

Por último, comprender el modelo de gobernanza adoptado por el EB exige algo más que describir los marcos legales o conceptuales, ya que es necesario captar las tensiones entre los discursos sobre la modernización administrativa y las formas concretas de organización del poder dentro de las instituciones públicas. Reconocer esta tensión es esencial para ampliar el debate sobre la gobernanza en materia de defensa nacional y para replantear los acuerdos institucionales de manera más abierta, inclusiva y acorde con la complejidad de las demandas contemporáneas.

## REFERENCIAS

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. Disponible en: <https://repositorio.fgv.br/items/60f6dcd9-f07a-45a1-a6b3-af42cfd3704d>. Accedido en: 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. Disponible en: [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). Accedido en: 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. Disponible en: [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). Accedido en: 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. Disponible en: [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). Accedido en: 6 nov. 2025.

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

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponible en: [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). Accedido en: 7 feb. 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. Disponible en: [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). Accedido en: 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. Disponible en: [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). Accedido en: 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. Disponible en: <https://portal2.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/reformas-do-estado-no-brasil-trajetorias-inovacoes-e-desafios.pdf>. Accedido en: 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. Disponible en: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Accedido en: 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). Acessado 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>. Acessado em: 26 jul. 2023.

GRAÑA, 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). Acessado 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>. Acessado em: 24 may. 2023.

KOOIMAN, J. Gobernar 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>. Acessado 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>. Acessado 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. Disponible en: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>. Accedido en: 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\\_GOVERNANCE.pdf](http://bibliotheque.pssfp.net/livres/THE_ROLE_OF_AUDITING_IN_PUBLIC_SECTOR_GOVERNANCE.pdf). Acessado 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>. Acessado em: 20 mar. 2023.

