

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

JEFERSON GIRARDI

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2019

JEFERSON GIRARDI

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração. Curso de Mestrado em Administração, Programa de Mestrado em Administração - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de concentração: Organizações e Tecnologia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Girardi, Jeferson

A operacionalização da política de governança na administração pública federal [recurso eletrônico] / Jeferson Girardi.-- 2019.

1 arquivo texto (122 f.): PDF; 1,51 MB.

Modo de acesso: World Wide Web

Título extraído da tela de título (visualizado em 13 set. 2019)

Texto em português com resumo em inglês

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Administração, Curitiba, 2019

Bibliografia: f. 116-121

1. Administração - Dissertações. 2. Administração pública. 3. Administração pública - Legislação. 4. Administração pública - Brasil. 5. Governança pública. 6. Brasil - Política e governo. I. Torres, Ricardo Lobato. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Administração. III. Título.

CDD: ed. 23 – 658

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB-9/1429



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Administração

TERMO DE APROVAÇÃO

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL por

Jeferson Girardi

Esta dissertação foi apresentada às **09h30, dia 23 de agosto de 2019** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO, na Linha de Pesquisa **Tecnologia e Desenvolvimento Organizacional**, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após a deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**.

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres
(PPGA/UTFPR)
Orientador

Profa. Dra. Giovanna Pezarico
(PPGA/UTFPR)
Membro Interno

Prof. Dr. Fernando Neves Pereira
(CEFET/RJ)
Membro Externo

Prof. Dr. Thiago Cavalcante Nascimento
(PPGA/UTFPR)
Coordenador do PPGA

Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

Avenida: Sete de Setembro, 3165
80230-901 – Curitiba – Paraná - Brasil
Fone: (41) 3310-4656
www.utfpr.edu.br

À minha mãe Rosa, que sempre amou a Educação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ser fonte inspiradora e também o refúgio nas horas de tribulações;

À minha família por valorizar e incentivar a busca de conhecimentos, tornando os ambientes agradáveis ao exercício dos aprendizados, sempre que possível;

Ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, autarquia a que estou lotado, que concedeu a licença-capacitação, no último ano do curso, para que eu pudesse me dedicar à pesquisa com foco na administração pública, em especial, aos meus colegas Carlos Alberto Dieter e Edmar Nascimento Júnior, servidores da equipe administrativa da qual faço parte;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da UTFPR, pelos ensinamentos técnicos e humanos, principalmente pela dedicação como servidores públicos, muitas vezes acumulando, em sua atuação, as atividades de responsabilidade administrativas com as didáticas, sem se deixar desanimar, apesar da carga de trabalho, na Coordenação do Prof. Dr. Thiago Cavalcante Nascimento;

Ao professor Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira, por contribuir com a elucidação dos primeiros estudos da Governança Corporativa e Pública, além de orientar a organização da pesquisa e da escrita, sendo coautor do artigo publicado na temática;

Ao professor Dr. Leonardo Tonon, pela chance de conhecer a pesquisa qualitativa, e acreditar na possibilidade de manifestar pela linguagem escrita, quase que como a poesia, a voz e a vez que as pessoas merecem em seus espaços laborais;

Ao meu orientador e supervisor do estágio de docência, o professor Dr. Ricardo Lobato Torres, pela paciência e o respeito às limitações do processo de aprendizado, e a dedicação para que os elementos necessários à experiência e a técnica fossem assimilados, em cada etapa;

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, que acrescentaram comentários valiosos, e que procurei atender para dar robustez a pesquisa ora apresentada, os professores: Dr. Fernando Neves Pereira (CEFET/RJ), Dra. Giovanna Pezarico (UTFPR/PR), Dr. Ricardo Lobato Torres (UTFPR/PR) e Dra. Taisa Dias (UFSC);

Aos colegas dos cursos de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública, turmas de 2017 e de 2018, pela oportunidade de convívio e dos aprendizados;

Aos alunos da disciplina de Contabilidade e Orçamento Público, 7º semestre do Curso de Graduação em Administração da UTFPR, pela oportunidade do exercício da atividade da docência, em que pude vivenciar a mediação do processo de ensino-aprendizagem, os conceitos da disciplina, como também observar o real sentido do que significa o controle social abordado pela governança pública;

Às pessoas que se dedicam, de uma maneira ou outra, ao serviço público, à educação e ao desenvolvimento dos outros por meio de seus ofícios. Muito obrigado!

“A vontade geral deve emanar de todos para ser aplicada a todos”.

Jean-Jacques Rousseau

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”.

Fernando Pessoa

RESUMO

O contexto histórico no setor público traz um conjunto de mudanças administrativas com vistas a explicar as relações entre o Estado, o governo e a sociedade. Emerge a governança pública como o movimento com aspiração para atender, além do desempenho gerencial e administrativo e da competência do Estado de executar as políticas públicas, a dimensão da atuação da sociedade civil como ator político. Este estudo versa sobre o exame das características da governança pública no intuito de definir o fenômeno e como a Administração pública federal brasileira o concebe a partir da implementação da política de governança pública de 2017. A abordagem metodológica adotada foi a qualitativa, descritiva, de natureza aplicada, delineada em um estudo de caso, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, complementada pela análise de conteúdo. Para esta análise, foram consultados o Decreto nº 9.203/2017, o Guia da Política de Governança da Casa Civil da Presidência da República, e as Portarias que instituem os comitês internos em três organizações da administração pública federal: Ministério da Educação, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Instituto Nacional do Seguro Social. Como resultados destacam-se a exposição dos conceitos da governança pública, seus princípios, diretrizes e componentes; a ênfase na estrutura tecno-burocrática das organizações públicas-alvo da pesquisa, realçando o mérito que o componente da governança como capacidade de governo possui no debate; e finalmente a análise dos conteúdos dos instrumentos legais que demarcam a instituição e a operacionalização da política de governança para a administração pública federal, e traduzem a concepção de governança pública adotada pelo aparelho do Estado.

Palavras-chave: Governança pública. Política de governança. Administração pública federal.

ABSTRACT

The historical context in the public sector brings a set of administrative changes with a view to explaining the relations between the State, the government and society. Public governance emerges as the movement with the aspiration to meet, in addition to the managerial and administrative performance and the competence of the State to execute public policies, the dimension of civil society performance as a political actor. This study deals with the examination of the characteristics of public governance in order to define the phenomenon and how the Brazilian Federal Public Administration conceives it from the implementation of the public governance policy of 2017. The methodological approach adopted was the qualitative, descriptive, applied, outlined in a case study, with technical procedures for bibliographical and documentary research, complemented by content analysis. For this analysis, Decree No. 9.203/2017, the Guide to the Governance Policy of the Civil House of the Presidency of the Republic, and the Ordinances establishing the internal committees in three organizations of the federal public administration were consulted: Ministry of Education, Ministry of Industry, Foreign Trade and Services and the National Institute of Social Security. The results highlight the exposition of the concepts of public governance, its principles, guidelines and components; the emphasis on the techno-bureaucratic structure of the research target public organizations, highlighting the merit that the governance component as a government capacity has in the debate; and finally the analysis of the contents of the legal instruments that demarcate the institution and operationalization of the governance policy for the federal public administration, and reflect the conception of public governance adopted by the state apparatus.

Key-words: Public governance. Governance policy. Federal public administration.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre Governo e Governança Pública.....	29
Quadro 2 - Comparativo entre Nova Gestão Pública - NPM e Governança Pública.....	29
Quadro 3 - Inventário dos conceitos principais de Governança Pública.....	38
Quadro 4 - Relação de órgãos/entidades com comitês internos de governança instituídos.....	48
Quadro 5 - Categorias analíticas e subcategorias da dissertação.....	55
Quadro 6 - Organizações públicas definidas para a análise dos documentos de instituição dos comitês internos.....	57
Quadro 7 - Fases da análise de conteúdo.....	58
Quadro 8 - Princípios da Governança Pública.....	63
Quadro 9 - Diretrizes da Política de Governança Pública.....	64
Quadro 10 - Funções dos principais atores e estruturas da política de governança.....	66
Quadro 11 - Índices de referência/subcategorias - Decreto Nº 9.203/2017.....	67
Quadro 12 - Subcategorias do Comitê de Governança do Ministério da Educação - MEC.....	73
Quadro 13 - Subcategorias do Subcomitê Assessor de Governança do Ministério da Educação - MEC.....	74
Quadro 14 - Subcategorias do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC.....	77
Quadro 15 - Subcategorias do Subcomitê de Governança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC.....	86
Quadro 16 - Resoluções do Comitê de Governança Estratégica - MDIC.....	90
Quadro 17 - Subcategorias encontradas nas Resoluções do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC.....	91
Quadro 18 - Atas das Reuniões do Subcomitê de Governança - MDIC.....	99
Quadro 19 - Subcategorias do Modelo de Governança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.....	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	15
1.3	JUSTIFICATIVA	16
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	18
2	REVISÃO DE LITERATURA	19
2.1	AS DIFERENTES ABORDAGENS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	19
2.2	A GOVERNANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA DA REALIDADE BRASILEIRA.....	31
2.3	INVENTÁRIO DOS CONCEITOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	38
3	METODOLOGIA	44
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	44
3.1.1	Sobre a natureza e os objetivos gerais da pesquisa	44
3.1.2	Delineamento da pesquisa e métodos empregados	45
3.1.2.1	Estudo de caso.....	46
3.1.3	As fontes dos dados coletados	47
3.1.3.1	O levantamento do Tribunal de Contas da União - TCU	52
3.1.3.2	Os periódicos revisados por pares	53
3.1.4	As categorias analíticas eleitas	54
3.2	A AMOSTRA INVESTIGADA.....	56
3.3	A TÉCNICA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS	57
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	60
4.1	A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL	60
4.2	ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOBRE A POLÍTICA DE GOVERNANÇA.....	67
4.2.1	O Decreto da política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional	67
4.2.2	A Portaria de instituição do comitê interno de governança do Ministério da Educação e do subcomitê assessor	72
4.2.3	A Portaria de instituição do comitê de governança estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do subcomitê de governança	77
4.2.4	Resoluções e atas do comitê de governança estratégica e subcomitê de governança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	89
4.2.5	A portaria de definição do modelo de governança do Instituto Nacional do Seguro Social	101

4.3	SÍNTESE DA REALIDADE INVESTIGADA.....	107
5	CONCLUSÕES.....	109
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICE A – NUVEM DE PALAVRAS.....	122

1 INTRODUÇÃO

A conjuntura do setor público evidencia um grupo de mudanças administrativas que anseia por entender e explicar as relações entre o Estado, o governo e a sociedade com o propósito de otimizar os esforços da coletividade (GIRARDI; OLIVEIRA, 2019; MATIAS-PEREIRA, 2010).

A administração pública como disciplina vale-se da consolidação de outras áreas de estudo (ciência política, sociologia, economia e administração) para a abordagem e a mediação entre as pessoas, as estruturas e as instituições que formam a rede de atendimento de serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Observa-se com regularidade a utilização de modelos de gestão empregados pelo setor privado no ambiente das organizações públicas. Esse fenômeno repete-se com os conceitos e princípios da governança corporativa, que adaptados à realidade dos órgãos, entidades, autarquias e fundações públicas, resulta na chamada governança pública, ou ainda, governança aplicada ao setor público no dizer de Matias-Pereira (2010).

Mas a governança pública transcende a ideia de desempenho gerencial e administrativo, e embora tenha se referenciado, por meio do debate acadêmico, na concepção de “bom governo” e na competência do Estado de executar as políticas públicas, passa a incorporar outras variáveis como “valor público” e a atuação da sociedade civil como ator político (MARTINS; MARINI, 2014).

Na esteira da participação, explora-se a ideia da participação cidadã, que sobressai a noção da democracia representativa (limitada às instâncias institucionalizadas e das relações com o Estado, além de demarcadas pelo voto em eleições periodizadas) e remete aos espaços públicos conduzidos pela lógica comunicativa também da sociedade civil (AVRITZER, 2002; BRASIL, 2004; TEIXEIRA, 2000).

O Estado brasileiro, na direção das reformas internacionais, estimuladas pelas organizações de cooperação multilaterais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, publicou em novembro de 2017,

o Decreto Presidencial Nº 9.203, que instituiu a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autarquias e fundações. O dispositivo legal estabelece os princípios e diretrizes para a operacionalização da governança pública nas entidades do governo federal, no intuito de organizar as agências governamentais para o contexto da modernização da gestão frente aos desafios das relações internacionais e com o seu público principal - o cidadão, que aspira por serviços públicos de qualidade em contrapartida ao pagamento dos tributos (BRASIL, 2017).

Em vista disso, busca-se neste estudo analisar como a administração pública federal brasileira operacionaliza a governança a partir da política de governança de 2017.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O cidadão costumava reclamar da qualidade dos serviços públicos e agora, além disso, reivindica a participação nas decisões governamentais e na gestão pública, já que se trata de recursos da coletividade. O Estado promove reformas administrativas com vistas a diminuir a burocracia e melhorar os resultados dos serviços públicos entregues ao usuário-cidadão. Entretanto, os escândalos de corrupção, envolvendo instituições e agentes públicos e privados, têm prejudicado a confiança entre as partes e as relações previstas neste contrato social (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Surge uma oportunidade de renegociar a avença, oferecer condições de isonomia para os entes, reestabelecer a confiança e renovar os laços de integridade e o equilíbrio contratual. Essa promessa de renovação das relações entre Estado, governo e sociedade, vem envolvida na proposta de adoção de um processo, que incita muitos debates no âmbito acadêmico, mas com aspiração para contemplar dimensões importantes do universo técnico-administrativo e político-social dos governos e seus usuários-cidadãos - a Governança Pública (MARTINS; MARINI, 2014).

O Governo Federal Brasileiro, publicou o decreto nº 9.203, que instituiu a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional. O dispositivo legal dispõe sobre os princípios e diretrizes para o estabelecimento de um

consenso acerca do que é governança, com a indicação de uma referência de boas práticas e delimita um objetivo: “o papel do Poder Executivo federal na criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade” (BRASIL, 2017; 2018a, p.16).

O conjunto de procedimentos, atividades e princípios preconizados pela política de governança visa contribuir para a atualização da estrutura estatal na prestação de serviços públicos e na formulação e implementação das políticas públicas; a aquisição de conceitos modernos como o de valor público pretende promover o desenvolvimento das pessoas, das instituições e das relações entre elas, o que resulta no desenvolvimento organizacional (BRASIL, 2017; MARTINS; MARINI, 2014).

Discute-se ideias fundamentais de governança pública como sinônimo de bom governo, distribuição do poder na organização pública, participação de novos atores nas decisões governamentais, e como indutora da criação do valor público para a sociedade contemporânea (BRASIL, 2017; MARTINS; MARINI, 2014).

Assim, pretende-se pesquisar a governança no ambiente organizacional em que ela está sendo implementada, com vistas a confrontar as práticas organizacionais com a teoria pesquisada. Para isso, a pergunta norteadora da pesquisa consiste em: Como a governança pública é operacionalizada pela administração pública federal do Estado brasileiro a partir da política de governança de 2017?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo Geral: analisar a operacionalização da governança pública na Administração Pública Federal a partir da política nacional de governança de 2017.

Objetivos específicos:

a) mapear, sintetizar, e comparar os conceitos de governança pública na literatura e na política nacional de governança de 2017;

b) definir as categorias analíticas à luz das definições teóricas de governança pública;

c) analisar a implementação da política de governança em organizações (órgãos/entidades) selecionadas da administração pública federal;

1.3 JUSTIFICATIVA

O controle social ou participação do cidadão na gestão pública está previsto em diversas formas, iniciando pela própria constituição do Estado Democrático de Direito, da *Res pública* brasileira, amparada por uma Constituição Cidadã, e um vasto arcabouço infralegal que prevê consultas públicas, transparência, controle interno e externo e participação popular em conselhos deliberativos sobre o orçamento, a educação, a saúde e outros temas de interesse público (BRASIL, 1988).

Por algum motivo, todo esse direito objetivo não é levado a efeito pela sociedade, que tem reclamado por mais espaço e pela conduta dos governantes para o combate à corrupção, que tem sido evidente nas instituições públicas, apesar e existir programas em gestão de riscos e prevenção ao conflito de interesses (AVRITZER, 2012; BRASIL, 2017; 2018b; OCDE, 2018).

Embora o Estado promova, de todos os lados, meios para assegurar a probidade dos agentes e das instituições públicas, restam prejudicados os resultados em programas e políticas públicas, por desvios de recursos, ineficiência e baixa qualidade dos serviços públicos (BRASIL, 2018b; OCDE, 2018).

Há uma aspiração por arranjos institucionais que contemplem uma relação de colaboração entre Estado, governo e sociedade, a fim de compartilhar a responsabilidade no decorrer das ações decisórias e promover as devidas correções (AGUILAR, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2010; MARTINS; MARINI, 2014).

A administração pública moderna busca mecanismos para enfrentar a complexa realidade social e as transformações estruturais que demandam inovação e modernização das instituições públicas, e assim surge um novo estilo de governar, denominado governança pública ou governança (VICENTE; SCHEFFER, 2013).

Há publicações de estudos em governança que abordam casos práticos, principalmente nos entes municipais. No governo federal, embora se observam evidências de governança pública na Constituição da República Federativa do Brasil,

na divisão do poder entre esferas federal, estadual e municipal, e a previsão de participação dos cidadãos na gestão pública, o esforço do Estado em disseminar uma cultura massiva de governança pública inicia-se pelas próprias entidades governamentais e os servidores, e a publicação do Decreto Presidencial nº 9.203/2017 contribui para esse prelúdio (BRASIL, 2017).

Por ser a administração pública federal a responsável pela operacionalização da política de governança do Estado, por meio dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, além de possibilitar a mediação entre o governo e a sociedade civil, liderando essas relações, torna-se substancial analisar como ela realiza isso, bem assim, identificar quais os instrumentos adotados com a vigência da política nacional de governança de 2017.

No que se refere à contribuição para a área do conhecimento, o tema governança pública envolve a combinação de fundamentos provindos da sociologia, da ciência política, da economia, do direito e da administração, promovendo o diálogo entre esses campos de estudo, pela apresentação de problemas do escopo da administração pública, impondo soluções para as questões que se enquadram nos limites de cada disciplina.

A governança pública traz no seu bojo um movimento de modernização da gestão e das relações entre os atores públicos e privados, com informações e recursos que possibilitam a resolução de problemas.

As possibilidades de soluções ofertadas pela governança pública, ao apresentar um conjunto de recombinações de produtos, serviços e processos, caracterizam-na como uma inovação, sucedendo em mudanças nas atividades, nas estruturas e para as pessoas, promovendo o desenvolvimento organizacional.

O desenvolvimento organizacional, utilizado como um modelo de estratégia de mudança, se propunha a atuar de forma abrangente, e almejava a mudança de crenças, valores, atitudes e estruturas organizacionais, integrando as necessidades humanas às metas das organizações. Buscava transformar as organizações em sistemas de aprendizagem, em permanente estado de renovação, com vistas a

administrar intervenções planejadas para encarar a mudança, de maneira natural, e sobreviver no ambiente em que se inseriam (BECKHARD, 1972; PEREIRA, 1985).

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução, seguido de imediato pela revisão de literatura com as diferentes abordagens da governança pública no contexto internacional, princípios e componentes atuais de governança pública e a política de governança da administração pública federal, ambos na realidade brasileira. No terceiro capítulo, descreve-se os métodos da pesquisa, que configura o conteúdo empírico investigado, a natureza e os objetivos da pesquisa, bem assim o delineamento e os procedimentos utilizados. No capítulo quatro, busca-se a apresentação e discussão dos dados obtidos na investigação. No capítulo cinco, apresentam-se as conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo apresenta-se a temática da governança pública conforme as ideias publicadas e revisadas por pares, na academia, e por instituições nacionais e internacionais, que se dedicam ao estudo do assunto e sua aplicação empírica, resultando em um inventário de ideias para fundamentar a análise da realidade a ser investigada. O capítulo está subdividido em duas partes: 2.1- a governança pública no contexto internacional; e 2.2- a governança pública na realidade brasileira.

2.1 AS DIFERENTES ABORDAGENS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Para apreender o sentido de governança pública, parte-se de alguns conceitos de governança, de forma ampla, por ser um termo composto por definições de diversas áreas de conhecimento que o investigam, a saber: economia, ciência política, administração e outras áreas das ciências sociais. Consoante aos distintos significados, esses vão desde a gestão interna no âmbito das firmas até as suas relações estratégicas interfirmas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Segundo Robichau (2011), o que torna o tema governança atrativo à discussão é exatamente a diversidade dos significados, construídos em diferentes narrativas. Além da utilidade como método de gestão empresarial (governança corporativa), e instrumento de mediação das relações entre atores públicos e privados (Estado, mercado e sociedade civil) para a formulação e a implementação de políticas públicas (governança pública ou governamental), ela pode enfatizar assuntos de responsabilidade do Estado, tal como a preservação ambiental (governança ambiental) ou ainda representar mecanismos de mitigação ao suborno e à corrupção de servidores públicos (governança pública). O propósito principal é que ela visa o aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições públicas (ALVES, 2001).

Kooiman (2003) evoca a comunidade científica para a perspectiva sociopolítica da governança, em que atores públicos e privados interagem na arena decisória, não cabendo mais, somente ao governo, planejar um modelo de gestão para o Estado (KOOIMAN, 2003).

Outro aspecto da governança, de acordo com Bevir e Rhodes (2001) é a compreensão pelas doutrinas neoliberal e de redes. A primeira refere-se à utilização de técnicas de gestão provindas do mercado e a segunda narrativa foca-se nas parcerias e transações interinstitucionais (BEVIR; RHODES, 2001).

Para reforçar o conceito de governança em rede, Denhardt (2012) aponta para a abertura da arena decisória no desenvolvimento das políticas públicas, em função de múltiplos grupos de interesse, agentes públicos, organizações governamentais, privadas e do terceiro setor. No passado o governo era o principal ator na produção de políticas públicas, hoje há mais atores envolvidos e o poder está pulverizado entre esses grupos de pressão, de forma horizontal, ou em rede (DENHARDT, 2012).

As dimensões que evocam maior participação dos atores, sejam públicos ou privados, nas decisões e mesmo na coprodução dos serviços públicos implicam desafios políticos, econômicos, administrativos e sociais, demandando em uma governança de proximidade, democrática e multinível, considerando entes descentralizados como estados e municípios (ABRUCIO; BONIVENTO; GRIN, 2017).

No âmbito das relações internacionais, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE define a governança como a relação entre a gerência de uma organização, os conselhos, os acionistas e os demais *stakeholders*. Partindo dessa relação, estabelece-se a estrutura na qual os objetivos da organização são fixados e quais os meios para alcançá-los. Além disso, mecanismos de monitoramento do desempenho também são determinados (SLOMSKI, 2008).

Na Inglaterra, em 1992, com a publicação do relatório *Cadbury*, várias ações foram prescritas para o setor financeiro, sendo que esse documento serviu de base para a Federação Internacional de Contadores (IFC) publicar, em 2001, o estudo nº 13 – direcionado para o setor público (MEZA; MORATTA; GROSCUPF, 2016).

O tema governança focado no âmbito público, ganhou notoriedade mundial, a partir de 1992, com a publicação do *Governance and Development* do Banco Mundial, que assim a define: “A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento” (THE

WORLD BANK, 1992¹, p. 33). A partir disso, o assunto governança torna-se proeminente e começa a figurar na administração pública (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

A governança “trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113). Já quando os princípios da governança corporativa do setor privado são aplicados na gestão das agências ou entidades do setor público, denomina-se governança no setor público.

Uma das especificidades da governança é o foco na prevenção de condutas desviantes, em vez da repressão delas. Por isso o realce às ações e procedimentos que contemplam os mecanismos de integridade tais como *accountability*, instâncias de auditoria, transparência e gestão de riscos (FORTINI; SHERMAM, 2017).

As autoras defendem ainda que a governança repercute no contexto da corrupção. Coibir a corrupção é pensar em mecanismos de contenção de poder, delimitar a atuação e assegurar os interesses organizacionais. Finalizam dizendo que certamente a governança não é a panaceia, pois se trata de uma ferramenta de aperfeiçoamento da gestão, porém, os agentes públicos devem considerar o potencial para aprimorar a administração pública (FORTINI; SHERMAM, 2017).

Os fundamentos da governança pública se sustentam nos estudos desenvolvidos pelas ciências econômicas e políticas. Na área econômica, as pesquisas sobre o mérito da governança estão lastreadas na teoria institucional e na teoria de custos de transação. Na ciência política, a ênfase dos estudos está nas relações entre o Estado, o governo e a sociedade civil – empresas, trabalhadores, consumidores e usuários (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Segundo Kissler e Heidemann (2006, p. 481) “A Governança Pública é um conceito importante que muitos utilizam sem compreender de fato o seu significado”. Esses autores ainda defendem que a governança pública pode ser delineada como “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível

¹ WORLD BANK. Governance and development. Washington, DC, 1992.

federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 480).

A governança pública para Secchi (2009, p. 358) significa: “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”. O autor declara ainda que o teor da governança pública está na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas e não-governamentais, dos cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, orientados na busca de soluções para as demandas coletivas. E completa dizendo que a governança pública requer o resgate da dimensão política na gestão pública, salientando a participação nos arranjos de deliberação da esfera pública (SECCHI, 2009).

Por outro lado, as organizações internacionais passaram a descrever o termo governança pública na tentativa de regular as suas relações com os Estados-Nações. O Banco Mundial, por exemplo, visando ao relacionamento com os Estados Nacionais, para a obtenção de empréstimos, introduziu esse conceito como critério para a cessão de crédito, definindo-o como a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento; a governança pública implica ainda na capacidade dos dirigentes em planejar, formular e implementar políticas públicas por meio de sua autoridade, controle, administração e poder (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

A organização que apresenta uma definição mais pontual da Governança Pública abrangendo o caráter político, econômico e administrativo é a *United Nations Development Programme* (UNDP, 2004), que define como “um sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, por meio de interações dentro e entre o Estado, sociedade civil e setor privado” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 145).

Neste matiz, considera-se então que a governança pública possui três aspectos: a) econômico: que contempla processos decisórios com consequências para as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; b) político: que implica os processos decisórios em que se formulam as políticas públicas; c)

administrativo: que se refere às atividades de implementação de políticas públicas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Já para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) governança pública “constitui arranjos formais e informais que determinam como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes” (OCDE, 2005 apud MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 146).

Conforme Silva et al. (2014) a Comissão Europeia define governança pública como a maneira da sociedade resolver o que é do interesse comum, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Isso supõe processos decisórios transparentes, instituições responsáveis e o fortalecimento da capacidade para prevenir e conter a corrupção.

A *International Federation of Accountants - IFAC* (2001² apud MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 147), compreende a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”.

De acordo com o estudo da IFAC (2001), frisam-se os três princípios basilares de governança no setor público: *Openness* (transparência) – para garantir que as partes interessadas (sociedade) possam confiar no processo de tomada de decisão, nas ações das organizações do setor público, nos seus servidores e na gestão empreendida; *Integrity* (integridade) – compreende procedimentos honestos, de maneira objetiva, normas de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos; *Accountability* (responsabilidade de prestar contas) – as entidades e os agentes públicos são responsáveis pelas decisões e ações, pela administração e pelo desempenho, sendo submetidos ao controle externo devido.

A IFAC, além dos seus princípios, recomenda que as entidades da administração pública devem seguir: *Padrões de comportamento* – como a

² INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. Study 13: Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Disponível em: <http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-publicsector>. Acesso em: 1 maio 2013.

administração da entidade exerce a liderança e estabelece as regras e os preceitos da instituição, determina os meios de organização e as normas de conduta das pessoas; *Estruturas e processos organizacionais* – como a diretoria da administração é designada, como as responsabilidades são definidas e asseguradas; Controle e *Relatórios externos* – como é a rede dos vários controles e das políticas internas no apoio ao alcance dos objetivos da organização e como ela demonstra a prestação de contas, sobre o desempenho e o uso do dinheiro público.

Peters (2008), assinala que as reformas no setor público, sejam do tipo *New Public Management* ou do tipo governança, procuram fazer com que “o governo trabalhe melhor e custe menos” e combinam dois futuros: mudanças e investimentos contínuos em capital político para alcançarem efetividade. A questão política central não é optar por um deles, mas fazer com que “ambos se complementem de maneira efetiva e democrática”. O autor descreve o futuro 1 – as reformas tiraram do centro do governo o processo de governar, pelo compartilhamento das atividades por meio da desconcentração, descentralização e delegação, minimizando o controle político; e o futuro 2 – o simples retorno ao modelo anterior, visando a recuperação do controle político, não seria produtor (PETERS, 2008, p. 290).

Por essas razões, surgem dois formatos distintos de governança: um estilo de governança que enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos, a administração das organizações individuais e a democratização desses serviços; e outro estilo em que há a necessidade de um padrão de mudanças que coordene, crie uma maior coerência e restaure a prioridade da política. Assim, a ideia de governança se estende à de metagovernança, que em essência significa a governança da governança. O autor finaliza que “em termos mais reducionistas, a metagovernança seria simplesmente renunciar às delegações de poder e recentralizar os controles nas estruturas associadas ao setor público convencional” (PETERS, 2008, p. 297).

Cepiku (2008) realiza um apanhado da literatura internacional sobre governança pública, reunindo as ideias por grupos geográficos de pesquisa: literatura anglo-saxônica, holandesa, alemã, escandinava e italiana. A autora afirma que a literatura anglo-saxônica é uma das mais abundantes em governança pública e muitos

pesquisadores europeus continentais se referem a ela, apesar de ressaltarem algumas limitações da aplicação em diferentes contextos sociopolíticos. Um dos autores proeminentes desse grupo é Rhodes (1992, 1996, 1997, 1998, 2000), cujas ideias sobre governança pública destacam-se em três aspectos: 1- a governança é um conceito mais amplo do que o governo, e utiliza a máxima “do governo à governança”, resumindo a transição de uma burocracia unitária para um contexto fragmentado de prestação de serviços e política no qual atores diversos compartilham a responsabilidade; 2- a governança é identificada como um processo de “esvaziamento do estado” devido a delegação de poder e funções para cima (instituições internacionais), para baixo (governos locais e regionais), e horizontalmente (autoridades reguladoras e agências executivas), além de organizações sem fins lucrativos e empresas privadas por meio de contratações e de parcerias público-privadas; 3- as redes desempenham função central na governança pública de Rhodes, em que organizações públicas e privadas interdependentes trocam diferentes tipos de recursos e compartilham objetivos. Outro autor anglo-saxão que compartilha da visão “oca” de estado e proliferação de redes é Kettl (2000a, 2002) e acrescenta que as relações tradicionais, verticais e hierárquicas coexistem com as novas relações horizontais. E Pierre (2000, p. 3) completa: “O surgimento da governança não deve, portanto, *prima facie*, ser tomado como prova do declínio do estado, mas sim da capacidade do Estado de se adaptar às mudanças externas” (CEPIKU, 2008; KETTL, 2002; PIERRE, 2000; RHODES, 2000).

As contribuições holandesas para o estudo da governança pública, de acordo com Cepiku (2008), são as mais conceitualmente avançadas e abrangem muitos anos de pesquisa sobre o tema. Incluem autores como Walter Kickert e Jan Kooiman. O primeiro autor considera a governança pública como a influência que a administração pública exerce sobre os processos sociais dentro de redes complexas, compostas por atores autônomos, interdependentes, cada um seguindo seus próprios interesses e objetivos, podendo inclusive divergir. Considera o contexto externo a partir do qual a gestão pública não pode se isolar (abordagem de fora para dentro); a complexidade dos atores, em que o número e a natureza dos elementos do sistema e das relações entre eles modificam o processo e define a governança como a influência direta de redes nas quais não existe um ator dominante. Kickert (1997a) faz uma distinção entre a governança pública e a nova gestão pública – NPM anglo-saxônica, afirmando que

o primeiro padrão é mais consistente à gestão pública europeia.

O segundo autor notável da literatura holandesa é Kooiman (1993; 2003), e apresenta a governança como correspondente aos arranjos em que atores privados visam resolver problemas ou criar oportunidades sociais, além de cuidar de instituições sociais dentro das quais essas atividades de governo ocorrem. Isso difere da função de governo, que constitui na ação da administração pública em ativar e coordenar diferentes atores com vistas a enfrentar a complexidade do ambiente, diversidade e dinamismo. O autor distingue três áreas de análise: micro (uma única administração pública); meso (sistema de administrações inter-relacionadas) e macro (ambiente socioeconômico). Nesse referencial multinível, nenhum ator desempenha função preponderante, embora a administração pública deva assegurar níveis adequados de desempenho. Finaliza ressaltando o atributo mais significativo do modelo, que é a capacidade de integrar modelos tradicionais de governo com abordagens inovadoras, como o gerenciamento de redes (CEPIKU, 2008; KICKERT, 1997a; KOOIMAN, 1993; 2003).

A literatura alemã identifica algumas fraquezas da atual pesquisa sobre governança: a- diferentes abordagens disciplinares e a ampla aplicação do termo representam um limite para a pesquisa, que destaca, muitas vezes, o que a governança não é (governo, estado-nação, nova gestão pública), em vez de explicar o que ela representa; b- quase não existem pesquisas sobre o fracasso da governança; c- apenas um pequeno número de estudos empíricos aborda a questão mais ampla da metagovernança. As definições de governança dos pesquisadores de língua alemã estão focadas em relações colaborativas e redes interinstitucionais, em que a participação na formulação e implementação de políticas públicas é possível (MAYNTZ, 2003). A participação ocorre de diferentes formas, desde as neocorporativas na Suécia, Áustria e Alemanha, até redes público-privadas em setores específicos, ou organizações sociais autorreguladas nas quais a administração pública não interfere. A literatura alemã é considerada oposta à anglo-saxônica, pois esta enfatiza a mudança do governo para a governança, enquanto a anterior reconhece na governança um modelo de Estado ativo (REICHARD, 2001), síntese de posições neoliberais e o estado de bem-estar social, que integra dinâmicas competitivas, regulação e valores compartilhados pela sociedade civil.

Com referência à literatura suíça, Schedler (2003) define governança pública como a estrutura e os processos que garantem a tomada de decisões democráticas e uma administração pública confiável (CEPIKU, 2008; MAYNTZ, 2003; REICHARD, 2001; SCHEDLER, 2003).

A posição assumida pelos autores escandinavos situa-se entre os entendimentos sobre governança pública da literatura anglo-saxônica e holandesa e alemã. Alguns autores como Björk e Johansson (1999) enfatizam elementos de governança já delineados por autores anglo-saxões (Peters, 1993; Rhodes, 1996, 1997;). Björk e Johansson (2001) definem governança como um modo de coordenação dos diferentes atores, que podem ser investigados do ponto de vista estrutural (hierarquia, mercado e heterarquia – ausência de controle centralizado vertical, mas predomina uma ordem consensual), ou como foco em processos (direção e adaptação). Outro ponto de vista é de Edlund (2001), crítico no que diz respeito à aplicação de estruturas teóricas de governança saxônica em países escandinavos como a Suécia. O autor ressalta que, neste país, as relações de colaboração entre a administração pública e a sociedade civil não são novas e a cooperação com empresas privadas é quase inevitável, considerando a pequena dimensão da economia do país. O autor vincula a governança às redes e parcerias, aumentando como resultado da mudança do governo para a governança, mas também à medida que a atenção da pesquisa se desloca de instituições para processos (BJÖRK; JOHANSSON, 1999, 2001; CEPIKU, 2008; EDLUND, 2001).

Conforme Cepiku (2008), a literatura italiana sobre administração pública e gestão só recentemente interessou-se pelo tema da governança. Um dos primeiros autores pesquisando a questão foi Meneguzzo (1995), que define governança como a estrutura do sistema social e político, desenvolvido como resultado da interação e intervenção de diversos atores e que ocorre no sistema de administração pública nos sentidos horizontal e vertical. O autor afirma que ao comparar a governança pública à nova gestão pública – NPM são conceitos diferentes, mas não conflitantes. Enquanto a NPM concentrou-se nas condições de funcionamento de cada administração pública (micro perspectivas), a governança está muito mais interessada com a capacidade de gerenciar e dirigir sistemas e redes de atores públicos e privados e com o desenvolvimento de capacidades reguladoras. A abordagem mista de NPM e

de governança pública é encontrada para caracterizar a modernização do setor público italiano e os elementos da governança aparecem mais evidentemente nas experiências dos governos locais. Uma perspectiva micro é adotada por Borgonovi (2002), investigando a governança do ponto de vista de cada administração pública, que deve escolher entre as seguintes alternativas: 1- de acordo com um primeiro modelo (governo), a autoridade decisória é legitimada por regras institucionais, é comumente exercido por meio de ferramentas “de cima para baixo” e tem efeitos compulsórios; 2- um segundo modelo (governança), consiste no exercício formal e informal da autoridade, como objetivo de criar consenso sobre decisões específicas. Requisitos não obrigatórios, mas incentivos e condições determinam o comportamento dos diferentes atores. A transformação do ambiente socioeconômico e político-institucional implica que as administrações públicas escolham a governança em vez do governo. A governança pode ser adotada no nível micro (modelos organizacionais participativos), no nível meso (governança pública distribuída), no nível macro (no governo e relações entre setor público, privado e sem fins lucrativos) (BORGONIVI, 2002; CEPIKU, 2008; MENEGUZZO, 1995).

A revisão e análise da literatura sobre governança pública indicam a alta complexidade do conceito e realça diferentes abordagens e definições, influenciadas por muitas variáveis, como o setor normativo, os objetivos da pesquisa, o contexto geográfico e cultural dos pesquisadores, as tradições administrativas e as tendências de reforma. A literatura europeia associa o conceito de governança à reforma da administração pública. Como Frederickson (2005) observa, a maioria dos elementos da governança pública como redes, cooperação, parcerias e terceirização são formas de adaptação institucional em face da crescente interdependência. No entanto, a governança contrastante com o governo tradicional e gerencial permanece no centro de muitas definições de governança pública oferecidas pela literatura internacional (CEPIKU, 2008; FREDERICKSON, 2005).

O primeiro elemento distintivo do modelo de governança pública é o seu reconhecimento como um conceito mais amplo do que o governo, ou a substituição deste. Os autores Kooiman, Rhodes, Schick, Van Vliet, Björk, Johansson, Borgonovi e Pierre concordam com esse pensamento (CEPIKU, 2008).

Quadro 1 - Comparativo entre Governo e Governança Pública.

	Governo	Governança Pública
Definição	Autoridade formal de decisão legitimada por regras institucionais formais	Exercício formal e informal de autoridade com o objetivo de criar consenso sobre decisões específicas
Atores	Um pequeno nº de participantes, principalmente público	Um alto nº de participantes: públicos, privados e sociedade civil
Foco	Estruturas organizacionais e instituições	Processos, políticas e resultados
Estrutura	Sistemas fechados, limites territoriais ao exercício de autoridade, participação obrigatória; hierarquia	Sistemas abertos, divisão funcional de autoridade, participação voluntária; redes e parcerias
Processo decisório	Pouca consulta, sem cooperação e envolvimento na formulação e implementação de políticas	Maior consulta, cooperação entre atores na definição e implementação de políticas setoriais
Ferramentas de implementação	Ferramentas de cima para baixo, principalmente formais	Muitas vezes, ferramentas informais, criando condições e incentivos para a aceitação de decisões formais
Modalidades de interação	Autoridade hierárquica, relações conflituosas, sigilo; Comando e controle, entrega direta de serviços	Consulta e relações colaborativas, administração pública aberta e transparente
Decisões	Rígidas e específicas	Baseadas em critérios e princípios orientadores de decisões autônomas
Implicações externas das decisões	Efeitos compulsórios, proibições e obrigações	Requisitos não obrigatórios, mas incentivos e condições determinam o comportamento dos diferentes atores

Fonte: Cepiku (2008), tradução do autor.

Embora a comparação entre governança e governo seja bastante útil para destacar os elementos básicos de definição da governança pública, a contraposição da nova gestão pública – NPM à governança é mais habitual na literatura revisada, especialmente por considerar a governança como resultado dos recentes processos de reforma.

Quadro 2 - Comparativo entre Nova Gestão Pública – NPM e Governança Pública.

	Nova Gestão Pública	Governança Pública
Perspectiva	Micro – o foco da pesquisa é sobre técnicas e ferramentas de	Micro, meso e macro perspectivas são abordadas; o foco está na

	Nova Gestão Pública	Governança Pública
Principal foco dos esforços de modernização	gerenciamento de negócios	capacidade da administração pública de orientar redes sociais complexas
	Foco de gestão	Foco político
	Estruturas de entrega	Arranjos de governança
	Incentivos para eficiência	Incentivos para eficácia
	Foco de curto prazo	Foco de longo prazo
	Especialização	Integração
	Foco cliente	Foco cidadão
Relacionamentos externos à administração pública	Concorrência público-privada e público-pública	Parceria público-privada e público-pública
Relacionamentos internos à administração pública	Separação entre o nível político e administrativo/gerencial	Uma interação mais realista e complexa entre políticos e administradores/burocratas
Teorias de referência	Teorias de gestão de negócios;	Teorias políticas;
	Literatura internacional	Principalmente literatura europeia
Dimensão da prestação de contas para a sociedade civil	Desempenho vertical de organizações individuais;	Desempenho horizontal da rede de organizações;
	Prestação de contas em termos de resultados (<i>outputs</i>)	Prestação de contas em termos de resultado da rede (ex: o serviço público entregue ao cidadão deve possuir qualidade, mesmo que produzido por entidades diversas)

Fonte: Cepiku (2008), tradução do autor; adaptado de Neves et al. (2017).

Ao vislumbrar os elementos do quadro 2 – comparativo entre nova gestão pública e governança pública identificam-se conceitos que transcendem as reformas gerencialistas do tipo *management*, baseadas em teorias de negócios com foco no cliente e no ambiente organizacional interno. Os conceitos sócio-políticos reclamados pela comunidade científica como: interação entre diversos atores, foco no cidadão, e

visão do ambiente organizacional externo passam a integrar a narrativa da governança pública.

2.2 A GOVERNANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA DA REALIDADE BRASILEIRA

Martins e Marini (2014) propõem uma tentativa de análise e descrição minuciosa do conceito de governança pública contemporânea, capturando os elementos mais abordados na literatura e ordenando-os em quatro componentes que formam a cadeia de governança: desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais; formação de redes colaborativas; gestão do desempenho e valor público.

Na perspectiva desses autores, a governança pública é:

Um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. [...] Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44).

Os autores assinalam que o componente - *governança como capacidade de governo* relaciona-se à liderança, ao domínio de competências, ao potencial de atuação e prontidão para atuar, e ao desenho institucional. O primeiro elemento que compõe a capacidade de governo é a liderança. A liderança é “um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44). No aspecto de liderança de governo, tanto política quanto executiva, atenta-se para a detecção de que maneira o líder de governo contribui para o desenvolvimento de uma visão de futuro e o esforço político de negociação para a conquista de adesões e convergência de esforços (MARTINS; MARINI, 2014).

O segundo elemento da governança como capacidade de governo é o domínio de competências, compreendidas como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). O conhecimento é o saber teórico, habitualmente tácito, presente na mente dos agentes públicos e privados que formam a rede de governança. Habilidade é o saber fazer, desenvolvida na prática por intermédio de um processo de aprimoramento gradual de erros e acertos. Atitude é o

querer fazer, resultado de características pessoais (perfil, propósitos) e contextuais (clima organizacional, grupo de pertencimento) que estimulam e inspiram a motivação dos indivíduos. O conhecimento é um ativo que carece de explicitação e estar acessível aos integrantes do grupo, incorporado às habilidades, de modo a maximizar o aprendizado e os resultados (MARTINS; MARINI, 2014).

O terceiro elemento da governança como capacidade de governo é a prontidão para atuar. O termo prontidão foi emprestado da gestão de processos para definir um estado de alerta e sensibilidade para responder às demandas no momento apropriado, conforme a disponibilidade de recursos, legitimidade e urgência (KAUFMAN et al., 2003). De forma similar, o potencial de atuação contempla o estoque de capacidades ou limites para atender a um determinado problema público – e que a intervenção, seja por meio de políticas, organizações, programas, projetos ou processos, promova diferença significativa sobre o problema em questão (MARTINS; MARINI, 2014).

O quarto e último elemento da governança como capacidade de governo é o desenho institucional, que representa o conjunto de regras que definem a *configuração jurídica-institucional* (definição de competências, o mandato institucional, níveis de autonomia, regras que se aplicam à gestão) da intervenção e o respectivo *modelo de gestão* (atributos organizacionais, estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais, recursos tecnológicos, financeiros e logísticos). Ambos são determinantes da capacidade organizacional, podendo limitar ou promover desempenho e capacidade colaborativa. De acordo com Aguilar (2011) há duas dimensões de desenho institucional: político-institucional e técnico-administrativo. No primeiro aspecto estão evidenciados a qualidade do estado democrático de direito, a capacidade da sociedade civil em atuar e expressar-se e a qualidade das entidades regulatórias. No aspecto técnico-administrativo estão destacadas as capacidades e qualidades das instituições para lidar com informações, conhecimento e educação; das finanças públicas, das políticas públicas e da administração pública de modo geral. O processo dinâmico da governança requer inovação institucional tanto no sentido de aprimorar a adequação dos arranjos existentes, quanto da criação de arranjos experimentais e alternativos (MARTINS; MARINI, 2014).

No que se refere ao componente da governança como *capacidade de relação entre agentes públicos e privados – governança colaborativa*, Martins e Marini (2014, p. 46) destacam que se trata da “atuação conjunta de múltiplas instituições, governamentais e outras não/quase/neo-governamentais”, além de associar as denominações afins para a governança colaborativa: governança social, democrática, participativa, responsável (MARTINS; MARINI, 2014).

Ainda mencionam que governança colaborativa é a governança em rede em sentido duplo: um pelo motivo da atuação conjunta de múltiplas instituições (públicas e privadas); outro pelo motivo das interações com a sociedade em rede.

Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada; é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um Estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas (MARTINS; MARINI, 2014, p. 46).

De forma genérica, redes são conjuntos de nós (grupos, indivíduos, organizações), *links* (cooperação e colaboração, competição, concessão e inclusão, comando e controle) e funções (mobilização, coordenação, compartilhamento e difusão da informação, aprendizado e transferência de tecnologia, desenvolvimento de capacidades, enunciado de problemas, planejamento e desenho de soluções, prestação de serviços, alinhamento político, avaliação, regulação) (MARTINS; MARINI, 2014).

Complementam com a afirmação de que redes são uma nova forma de pensamento sistêmico com avanços relevantes relacionados a conceitos como cibernética, *Gestalt*, teoria geral de sistemas, paradigma da complexidade, teoria do caos e sistemas complexos. De acordo com esta nova visão “tudo está interconectado e o que importa é entender os padrões de conexão e as conexões críticas que mantêm a integridade da rede ou cuja ruptura promove sua evolução” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 46).

Já pelo enfoque do *design* institucional, redes são uma nova forma de organização, vista como alternativa funcional às formas típicas de mercado (lastreado em transações episódicas) e hierárquicas (lastreado em interações definidas *à priori* e reguladas) (AGRANOF, 2007).

Governança colaborativa significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não-governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos. Nesse contexto, **parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede**, sejam como entes de cooperação ou com a iniciativa privada (objeto de modelos estruturados de PPP, parcerias público-privadas propriamente ditas). Tais arranjos geram significativos impactos tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista político-democrático (MARTINS; MARINI, 2014, p. 47, grifo nosso).

Além do desafio de lidar com múltiplas instituições, há, ainda, outro desafio maior de lidar com uma sociedade em rede, instável e difusa. A governança colaborativa significa uma expansão da participação, da interlocução e da *accountability* (responsabilidade de prestar contas), que são portadoras de ancoragem democrática (MARTINS; MARINI, 2014).

Segundo o sociólogo catalão Manuel Castells (2010, 2012, 2013) citado por Martins e Marini (2014), a sociedade em rede apresenta peculiaridades:

O que esta sociedade contemporânea superconectada tem de novo é a capacidade de se comunicar de forma 'autônoma', livre do controle das instituições (empresas, igrejas, estados, mídias) dando expressão a múltiplas formas de exercício de 'contrapoder' (uma espécie de lei de reação ao poder exercido pelas instituições). Esta comunicação autônoma pode gerar rápidas mobilizações em torno de variadas questões, dando vazão à transmutação de sentimentos de medo e injustiça, em raiva e ação concreta (ocupação, manifestações, etc.), com múltiplas consequências possíveis em termos de posicionamento e transformação política e social (CASTELLS, 2010, 2012, 2013 apud MARTINS; MARINI, 2014, p. 47).

Esta sociedade em rede, apesar de não abranger a maior parte do planeta, afeta sobremaneira todo o planeta, por trazer novidades impactantes para o conceito e a prática da governança colaborativa: colaboração multi-institucional; conexões com a sociedade desorganizada e sem a intermediação de instituições. Este molde de interação com a sociedade em rede traz um novo modelo de *accountability* (MARTINS; MARINI, 2014).

O termo *accountability* é empregado no duplo significado de controle e aprimoramento - considerando o alcance de metas e conformidade às regras determinadas *ex ante* como na detecção de problemas *ex post* e a devida correção (PETERS, 2010 apud MARTINS; MARINI, 2014).

A governança em rede, que é policêntrica, em oposição à *accountability* hierárquica tipo agente-principal gera uma responsabilização generalizada, difusa. De outro modo, promove múltiplos regimes de *accountability* alicerçados nos eixos democrático (cidadãos, eleitos, leis, tribunais); de mercado (consumidor, acionista); e administrativo (parceiros, profissionais especialistas, superiores hierárquicos). Esses eixos se combinam e sobrepõem em distintas “narrativas de *accountability*” no dizer de Koliba, Meek e Zia (2011), promovendo uma “responsabilidade pública de modo integral” na expressão de Aguilar (2006). Por essa razão, a importância da gestão para resultados, de aplicar instrumentos quase-legais (*soft law*), vigilância anti-*moralhazard*³, confiança e valores, compoem uma espécie de metagovernança, ou a “governança da governança” (PETERS, 2010; GOLDSMITH; EGGERS, 2004 apud MARTINS; MARINI, 2014, p. 48).

Por conseguinte, colaboração é um elemento que confere legitimidade para a governança pública, deixando-a mais democrática e transparente, considerando a atuação integrada das instituições políticas e da sociedade civil. A colaboração, ademais promove eficiência dado que permite a composição de arranjos organizacionais mistos, que poderão minimizar desvantagens e maximizar vantagens para as esferas participantes (MARTINS; MARINI, 2014).

No que diz respeito aos componentes da governança *valor público e desempenho como capacidade para gerar resultados*, Martins e Marini (2014, p. 48) anunciam que desempenho e valor público “constituem o caráter direcionador da governança para resultados” tratando-os de forma integrada na cadeia de governança.

O conceito de valor público tornou-se notável a partir do sentido conferido por Moore (1994, 1995), de “valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público, uma espécie de retorno sobre o ‘investimento’ (os impostos pagos) feito pelo cidadão” (MOORE, 1994, 1995 apud MARTINS; MARINI, 2014, p. 48).

³ *Moral hazard*: do idioma inglês significa risco moral. Em economia utiliza-se o termo para sinalizar a diferença de informações entre os agentes econômicos, o que deixaria um agente econômico em vantagem sobre o outro agente na decisão. A vigilância anti-*moralhazard* utilizada pelo autor pretende dispor de meios para garantir a isonomia de acesso às informações aos participantes da negociação, fazendo valer os princípios da governança.

O conceito de valor público incorporou contribuições posteriores, conforme a seguir:

Valor público pode adquirir significações axiológicas (de valores cívicos e republicanos); de percepções de satisfação e qualidade (o que o público valora e conseqüentemente daria algo em troca); de excedente de valor agregado mediante processos de inovação; de ativo, patrimônio imaterial representado pelas instituições públicas; e, que mais interessa ressaltar, de resultados de políticas públicas formuladas em função de preferências refinadas – por meio de mecanismos dos processos político e gerencial atuando como reguladores de uma ‘lei’ de oferta (públicos dispostos a ofertar) e da demanda (públicos dispostos a pagar) de bens públicos e semipúblicos (MOORE, 2011 apud MARTINS; MARINI, 2014, p. 48).

O valor público referente às políticas e bens públicos traz em sua essência a contribuição para a solução de problemas públicos complexos. São considerados problemas públicos complexos por afetarem muitos atores, senão todos de forma mais ou menos direta em um contexto multiescalar (global, regional, local); as causas e os efeitos não são lineares e implicam muitos fatores; os objetivos e as prioridades são conflitantes e ambíguos; constituem relações de poder, padrões de decisão e ações colaborativas que surgem na instabilidade. Nesse aspecto, uma “cadeia de valor público não pode se restringir ao conceito de desempenho nem reproduzir apenas a lógica da produção - numa cadeia linear de insumos, atividades, produtos e impactos” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 48).

Por essa razão, variáveis subjetivas como satisfação, expectativa, confiança, e quesitos valorativos são considerados no processo de governança como um todo, associadas às variáveis objetivas referentes ao desempenho (atividades, insumos, produtos e impactos) (MARTINS; MARINI, 2014).

Valor público é, em vista disso, uma conciliação entre meios e fins, requisitos e aspirações, racionalidade instrumental e substantiva, esforços e resultados. Valor público confere direcionamento, e ainda legitimidade à governança pública: “baixo valor público **promove a quebra do contrato social** porque contribui para gerar penúria, espoliação e perdularismo” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 49, grifo nosso).

O desempenho, por seu turno, é um termo que apresenta muitas variações semânticas e conceituais, apesar de existir um entendimento predominante, podendo ser definido como “esforços empreendidos na direção de resultados a serem

alcançados” (BOUCKAERT; HALACHMI, 1996; NEELY, 2007; BOUCKAERT; HALIGAN, 2008; BOYNE et al., 2006 apud MARTINS; MARINI, 2014, p. 49).

A definição sintética e ao mesmo tempo ampla para o desempenho é estabelecida pela atuação de uma intervenção (uma organização, projeto, processo, tarefa, etc.) para se alcançar um resultado que gere valor público. Logo, desempenho é um conceito peculiar para cada intervenção. [...] Desempenho constitui-se das dimensões de esforço e de resultado desdobradas em outras dimensões do desempenho. As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade (MARTINS; MARINI, 2014, p. 49).

O desempenho é segmentado em dimensões de resultados e de esforços. Os elementos da dimensão de resultados são: *efetividade* – pertinente aos impactos da intervenção, podendo ser primários, secundários ou finais; *eficácia* – tocante aos produtos entregues aos beneficiários diretos e contempla a quantidade, qualidade e cobertura; *eficiência* – é a relação entre os produtos gerados e os insumos empregados, habitualmente denominado de custos ou produtividade. Os elementos da dimensão de esforços são: *execução* – refere-se à consecução das atividades programadas sob a forma de projetos, processos ou eventos; *excelência* – é a conformidade com padrões e critérios de qualidade para o atendimento das ações previstas; *economicidade* – diz respeito à aquisição vantajosa e uso racional de recursos, atendendo aos requisitos de qualidade exigidos (MARTINS; MARINI, 2014).

O desempenho ótimo implica em ser econômico, excelente, executar plenamente, eficiente, eficaz e efetivo. Trata-se de uma condição difícil de ser alcançada, mas há várias combinações subótimas que podem ser consideradas satisfatórias (MARTINS; MARINI, 2014).

Martins e Marini (2014) finalizam, reforçando que as quatro dimensões expostas engendram um composto de governança, não são estanques e se sobrepõem para melhor explicar o conceito. Esclarecem que muitos predicados usualmente concedidos à governança passam a fazer sentido: governança é para resultados, pois se aplica para o desempenho e o valor público; governança é colaborativa dado que requer interações entre muitas instituições e a sociedade civil. Os autores afirmam que na prática governança é um processo, e como todo o processo deve ser otimizado para gerar mais valor público com menos recursos. A melhoria da governança, do mesmo modo, é um processo e deve-se pensá-lo de

forma escalar: no macro – aplica-se às instituições em geral e numa perspectiva de Estado, de longo prazo; no meso – como parcela da agenda de um governo com demarcação temporal; e no micro – objeto de intervenções delimitadas ao âmbito organizacional, suas políticas, programas e projetos. Por fim, recomendam que a melhoria da governança seja o propósito maior das políticas de gestão pública, em direção à governança transformacional, que busca superar o *status quo*; está pautada pelos efeitos que procura gerar sobre o contexto; é inspiradora de altos ideais de bem-estar; é estimuladora de comportamentos de elevação cívica e profissional; é instiladora de otimismo e confiança; e principalmente, é promotora das capacidades da sociedade em ampliar a consciência sobre problemas e soluções (MARTINS; MARINI, 2014).

2.3 INVENTÁRIO DOS CONCEITOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O quadro 3 apresenta o inventário de conceitos mais abordados no levantamento bibliográfico proposto nesta dissertação.

Quadro 3 – Inventário dos conceitos principais de Governança Pública.

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
Banco da Inglaterra – 1992	Na Inglaterra, em 1992, com a publicação do relatório <i>Cadbury</i> , várias ações foram prescritas para o setor financeiro, sendo que esse documento serviu de base para a Federação Internacional de Contadores (IFC) publicar, em 2001, o estudo nº 13 – direcionado para o setor público;
Banco Mundial - 1992	Com a publicação da obra <i>Governance and Development</i> , o organismo multilateral definiu a governança como: “A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p. 33); a partir disso o assunto torna-se proeminente e passa a figurar na administração pública e nas agendas dos Estados-Nações, como código de melhores práticas para a obtenção de empréstimos junto ao Banco.

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
Federação Internacional de Contadores - 2001	O comitê do setor público divulgou o Estudo nº 13 sobre o tema Governança no Setor Público, assinalando a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”; frisa três princípios basilares da governança no setor público: transparência (<i>openness</i>), integridade (<i>integrity</i>) e responsabilidade de prestar contas (<i>accountability</i>);
Comissão Europeia – 2001, 2008	Governança pública é a maneira da sociedade resolver o que é de interesse comum, de forma isonômica, com vistas a um desenvolvimento sustentável;
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE - 2005	Estabelece a governança pública como o conjunto de arranjos formais e informais para a realização de ações públicas, alcançando os valores contidos na Constituição de cada país, em face de vários problemas, ambientes e atores;
Bevir e Rhodes - 2001	Compreensão da governança pelas doutrinas neoliberal (utilização de técnicas provindas do mercado) e de redes (parcerias e transações interinstitucionais);
Kooiman - 2003	Ressalta a dimensão sociopolítica da governança em que atores públicos e privados interagem, não cabendo somente ao governo planejar um modelo de gestão para o Estado;
Kissler e Heidemann – 2006	Entendem a governança pública como uma nova estruturação do Estado com seus entes estaduais e municipais, organizações privadas, além dos atores individuais e coletivos da sociedade civil;
Cepiku - 2008	A autora realiza uma revisão sistemática de literatura conforme afiliações intelectuais de autores por regiões geográficas/culturais; <u>a literatura anglo-saxônica</u> é a mais abundante e referendada por estudiosos europeus continentais,

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
	<p>embora eles ressaltem algumas limitações de aplicação sociopolíticas; a ideia é de que a governança é um conceito mais amplo que governo, e apesar do “esvaziamento estatal”, isso não deve ser tomado como declínio do Estado, mas como uma capacidade deste atender às mudanças do ambiente, inclusive por meio de redes de atores; os expoentes intelectuais são: KETTL, 2002; PIERRE, 2000; e RHODES, 2000; <u>a literatura holandesa</u> acrescenta o atributo mais significativo do modelo, que é a capacidade de integrar modelos tradicionais de governo com abordagens inovadoras, como o gerenciamento de redes (KICKERT, 1997a; KOOIMAN, 1993; 2003); <u>a literatura alemã</u> critica as abordagens anteriores por focalizar muito nas questões do que a governança pública não é, em vez de apresentar situações empíricas de pesquisa; ao contrário dos autores anglo-saxões, a perspectiva germânica prevê um Estado ativo, síntese de posições neoliberais e o estado de bem-estar social, que integra dinâmicas competitivas, regulação e valores compartilhados pela sociedade civil (MAYNTZ, 2003; REICHARD, 2001; SCHEDLER, 2003); a posição dos autores escandinavos é um misto entre as abordagens anteriores, assinalando que a governança é um modo de coordenação dos diferentes atores, que podem ser investigados do ponto de vista estrutural (hierarquia, mercado e heterarquia – ausência de controle centralizado vertical, mas predomina uma ordem consensual), ou como foco em processos (direção e adaptação); o sucesso da cooperação das redes entre público e privado na Suécia, por exemplo, já é prática antiga, do contrário a economia não teria se desenvolvido até então, em função da configuração do país (BJÖRK; JOHANSSON, 1999, 2001; EDLUND, 2001); <u>na literatura italiana</u>, entende-se o misto de NPM anglo-saxônica e governança como meios de modernização do estado italiano, adotando-se dois modelos: 1- governo - a autoridade decisória é legitimada por regras institucionais, é comumente exercido por meio de ferramentas “de cima para baixo” e tem efeitos</p>

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
	compulsórios; 2- governança - consiste no exercício formal e informal da autoridade, como objetivo de criar consenso sobre decisões específicas; incentivos e condições determinam o comportamento dos diferentes atores; a transformação do ambiente socioeconômico e político-institucional implica que as administrações públicas escolham a governança em vez do governo (BORGONOV, 2002; MENEGUZZO, 1995);
Peters - 2008	As reformas no setor público tentam fazer com que “o governo trabalhe melhor e custe menos” e combinam dois futuros: mudanças e investimentos contínuos em capital político para alcançarem efetividade. Por um lado, as reformas tiram do centro do governo o processo de governar, pelo compartilhamento das atividades por meio da desconcentração, descentralização e delegação, minimizando o controle político; e de outro lado, o retorno ao modelo anterior, visando a recuperação do controle político, não seria produtora; assim surge a governança como alternativa para unificar a qualidade e a democratização dos serviços públicos à coordenação e controle político. A ideia de governança se estende à de metagovernança, que em essência significa a governança da governança. Em termos mais reducionistas, a metagovernança seria simplesmente renunciar às delegações de poder e recentralizar os controles nas estruturas associadas ao setor público convencional.
Secchi - 2009	A governança pública é um modelo de relação horizontal entre atores públicos e privados na elaboração de políticas públicas; ressalta o resgate da dimensão política na gestão pública e salienta a participação nos arranjos de deliberação da esfera pública;
Matias-Pereira - 2010	Aplicação de princípios da governança corporativa, do setor privado (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) na gestão das agências ou

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
	entidades governamentais, e denomina governança no setor público;
Robichau – 2011	O que torna o tema interessante é a diversidade dos significados, construídos em diferentes narrativas;
Alves - 2011	Visa o aprimoramento do comportamento das pessoas e das instituições;
Denhardt - 2012	A arena decisória é formada por múltiplos grupos de interesse (agentes públicos e privados, organizações governamentais, privadas e do terceiro setor); no passado o governo era o principal ator na produção de políticas públicas; hoje o poder está pulverizado nesses grupos de pressão, horizontalmente, em forma de redes;
Martins e Marini - 2014	Governança Pública é: Um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. [...] Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44).
Abrucio, Bonivento e Grin – 2017	Governança de proximidade, democrática e multinível, considerando entes descentralizados como estados e municípios;
Fortini e Sherman - 2017	A governança não é uma panaceia, porém entendem como um mecanismo de combate à corrupção e aprimoramento da gestão pública, focando na prevenção das condutas desviantes e não na repressão destas, por meio de mecanismos de integridade como gestão de riscos, instâncias de auditoria;
Peters - 2018	Peters (2018, p.13), assinala que de maneira sintética, “governança significa a capacidade de estabelecer metas para a

Autor/Instituição Ano da publicação	Principais ideias de governança pública
	sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos”.

Fonte: quadro elaborado pelo autor – abr. 2019.

Embora não exista um consenso sobre o conceito da governança pública, parece haver forte tendência dos autores em reconhecê-la pela ideia central de um conjunto de capacidades: capacidade de governo (liderança, competências, potencial e prontidão de atuação e desenho institucional), capacidade de gerar resultados (prestar serviços públicos e elaborar políticas públicas de qualidade) e capacidade colaborativa (com a participação de diferentes atores).

No próximo capítulo, segue-se com o delineamento dos procedimentos metodológicos da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo descreve-se os procedimentos metodológicos que orientam o presente estudo, de maneira que o conhecimento esteja acompanhado da devida cientificidade, requisito para a sua validade.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa pode ser definida quanto aos seus objetivos ou fins como descritiva; no que se refere à natureza é aplicada e quanto ao método de abordagem ao problema é denominada qualitativa; em relação aos procedimentos técnicos de coleta de dados configura-se em estudo de caso, com pesquisa bibliográfica e documental ao passo que para o tratamento dos dados aplica-se a análise de conteúdo. A figura 1 apresenta a classificação da pesquisa de maneira sintética, com o detalhamento no texto adiante.

Figura 1 – Classificação da pesquisa.

Características			Tipo de pesquisa			
Estratégia de pesquisa	Quanto aos procedimentos técnicos	Tipos de instrumentos	Quanto à natureza	Quanto aos objetivos	Quanto à abordagem do problema	Quanto ao tratamento dos dados
Estudo de Caso	Pesquisa Bibliográfica	Livros, periódicos;	Aplicada	Descritiva	Qualitativa	Análise de Conteúdo
	Pesquisa Documental	Documentos oficiais;				

Fonte: elaborada pelo autor conforme os autores consultados, 2019.

3.1.1 Sobre a natureza e os objetivos gerais da pesquisa

A pesquisa aqui detalhada, com relação aos seus aspectos finalísticos, é classificada como pesquisa aplicada, em contraste à pesquisa básica, dado que “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26). A pesquisa aplicada, conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 51), “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”.

Isto posto, classifica-se o presente estudo em pesquisa aplicada, ao analisar a operacionalização da governança na administração pública federal, a partir da política de governança de 2017, une-se o conhecimento gerado pela pesquisa básica às

tecnologias existentes para fornecer produtos ou processos para finalidades imediatas da sociedade (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa, pois tem o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador mantém contato direto com o objeto de estudo sem qualquer manipulação intencional. Prodanov e Freitas (2013, p. 70) assinalam que “A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas”. Os dados obtidos nessas pesquisas são descritivos, indicando “o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70). Os pesquisadores voltam-se a analisar os dados indutivamente, ao passo que o processo e seu significado são os focos elementares de abordagem. Assim, o presente estudo é descritivo e o pesquisador é seu instrumento-chave, tendo os processos das instituições pertencentes à administração pública federal e os instrumentos de operacionalização da política de governança pública como os focos principais de abordagem.

Ao que compete aos objetivos gerais, a pesquisa é descritiva porque tem o intuito de observar, registrar, analisar e ordenar os dados, sem manipulá-los. “Procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52).

3.1.2 Delineamento da pesquisa e métodos empregados

O delineamento diz respeito ao planejamento da pesquisa sob o aspecto mais amplo, abrangendo diagramação, previsão de análise e interpretação de coleta de dados, incluindo o ambiente em que os dados são coletados e as formas de controle das variáveis envolvidas. O elemento principal para a identificação de um delineamento é o procedimento empregado para a coleta de dados, que são divididos em dois grandes grupos: os que constituem as chamadas fontes de papel (pesquisa bibliográfica e documental); e os cujos dados são fornecidos por pessoas (pesquisa experimental, o estudo de caso, a pesquisa-ação, a pesquisa participante e o levantamento) (GIL, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013). Consoante às possibilidades elencadas por esses autores, o delineamento desta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, com pesquisa bibliográfica e documental.

3.1.2.1 Estudo de caso

O estudo de caso compreende a ação de coletar e analisar informações sobre um indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, com a finalidade de estudar aspectos diversos de sua vida, conforme o assunto da pesquisa. É um tipo de pesquisa quantitativa ou qualitativa, visto como uma categoria de investigação com um objeto de estudo de uma unidade de forma aprofundada. Envolve o estudo minucioso de um ou mais objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento. O estudo de caso pode permitir descobertas de aspectos não previstos inicialmente; é um procedimento técnico de pesquisa útil para contemplar as condições contextuais que podem contribuir na explicação do fenômeno estudado (PRODANOV; FREITAS, 2013; YIN, 2001).

De acordo com Yin (2001, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

O estudo de caso aqui proposto, tem como unidade de análise a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional, destinada aos órgãos e entidades daquela estrutura organizacional, de maneira especial, a partir da publicação do decreto nº 9.203/2017 e os instrumentos derivados do normativo.

3.1.2.1.1 *Pesquisa bibliográfica*

A pesquisa bibliográfica integra o ato de ler, selecionar, organizar, fichar e arquivar os temas de interesse para a pesquisa. Tem como alicerce conduzir o leitor a determinado assunto e possibilitar a produção, o armazenamento, a reprodução, a utilização e a comunicação das informações colhidas, consolidadas nos conhecimentos humanos agrupados em obras já publicadas (FACHIN, 2002).

3.1.2.1.2 *Pesquisa documental*

A pesquisa documental é definida por Santos (1999, p. 30) como “aquela que se serve das fontes de informação que ainda não receberam organização, tratamento analítico e publicação”. São fontes documentais as tabelas estatísticas, relatórios de

empresas, documentos informativos arquivados em repartições públicas, leis, contratos, fotografias, obras originais de qualquer natureza, correspondência pessoal ou comercial, etc. (SANTOS, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 159, grifo nosso).

Em virtude da abordagem qualitativa não se apresentar como uma proposta rigidamente estruturada, ela possibilita a criação por parte dos investigadores para que os conduza a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Desse modo, a pesquisa documental pode ser inovadora, resultando em contribuições importantes para o estudo de determinados temas. Assim, documentos são relevantes fontes de dados para outras categorias de estudos qualitativos, impondo, em vista disso, atenção especial (GODOY, 1995).

3.1.3 As fontes dos dados coletados

No que corresponde aos procedimentos para a coleta de dados que deram suporte ao presente estudo, utilizou-se como fontes documentais primordialmente os arquivos públicos, acessados por consulta aos repositórios eletrônicos oficiais disponíveis na internet. Desse modo, quanto ao caráter documental deste estudo, está alicerçado na coleta e interpretação de dados provenientes de fontes oficiais, internos às instituições públicas (GIL, 2010).

Utiliza-se na coleta e análise dos dados, os documentos pertencentes ao ordenamento jurídico da esfera federal, especificamente os que instituem a política de governança na administração pública federal, e os dispositivos que derivam do normativo, como por exemplo, as portarias ministeriais para a constituição de comitês internos de governança pública nas instituições circunscritas à política. Tais instrumentos prescrevem as ações aos agentes públicos e permitem avaliar como a Administração concebe a governança pública e as instâncias para a participação do cidadão. Então, realizou-se a busca dos assuntos no sítio eletrônico do Google, utilizando-se as palavras-chaves “governança pública; administração pública federal” e sucederam os resultados, dentre os quais o decreto presidencial nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança na administração pública federal; o guia da política de governança elaborado pela Casa Civil; e notícias veiculadas, em várias páginas governamentais, em dezembro de 2018, divulgando a política de governança em rede nacional;

Desde a publicação do Decreto, muitas organizações governamentais deram início à operacionalização dos comitês internos e por esse motivo, buscou-se, também no Google, os termos “institui comitê interno de governança” e resultaram os instrumentos normativos relacionados no quadro 4 – a seguir, extraídos do sítio eletrônico da Casa Civil da Presidência da República, onde consta a lista dos órgãos e entidades e as respectivas portarias de instituição dos comitês internos de governança ou adaptação dos já existentes, possibilidade permitida pelo Decreto.

Quadro 4 – Relação de órgãos/entidades com comitês internos de governança instituídos.

Órgão/Autoria	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Saúde	MS	<u>Portaria GM/MS nº 4389, de 28 de dezembro de 2018</u>	Institui a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - PGIRC no âmbito do Ministério da Saúde
Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	<u>Portaria nº 1.139, de 26 de dezembro de 2018</u>	Define o modelo de governança do Instituto Nacional do Seguro Social
Ministério Extraordinário de Segurança Pública	MESP	<u>Portaria Nº 611, de 12 de novembro de 2018</u>	Instituir o Subcomitê de Governança, Riscos, Controles e Transparência - SGRCIT, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas a governança, gestão de riscos, controles internos e transparência no âmbito do Ministério da Segurança Pública
Ministério da Cultura	Minc	<u>Portaria nº 81, de 20 de agosto de 2018</u>	Cria o Comitê de Governança do Ministério da Cultura e dá outras providências
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	MTCGU	<u>Portaria nº 2217, de 20 de agosto de 2018</u>	Atualiza a estrutura de governança no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Presidência da República/Casa Civil	CC/PR	<u>Portaria nº 873, de 24 de julho de 2018</u>	Dispõe sobre o Comitê de Governança da Casa Civil da Presidência da República e define a Secretaria-Executiva do Comitê Interministerial de Governança (CIG) no âmbito da Casa Civil

Órgão/Autarquia	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	MTPAC	<u>Portaria nº 442, de 3 de julho de 2018</u>	Institui as instâncias, as estruturas, as respectivas competências e atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA
Ministério da Fazenda	MF	<u>Portaria nº 267, de 5 de junho de 2018</u>	Institui o Comitê Estratégico de Governança do Ministério da Fazenda - CEG
Ministério da Defesa	MD	<u>Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22 de maio de 2018</u>	Institui as instâncias de supervisão da gestão da integridade, governança, riscos, controles internos da gestão e desburocratização e aprova a Política de Gestão de Riscos, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa (ACMD)
Ministério do Desenvolvimento Social	MDS	<u>Portaria nº 174, de 11 de maio de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e demais instâncias de supervisão, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e dá outras providências
Banco Central do Brasil	Bacen	<u>Portaria nº 97.827, de 26 de abril de 2018</u>	Divulga alterações no Regimento Interno do Banco Central do Brasil
Ministério das Cidades	M cidades	<u>Portaria nº 277, de 20 de abril de 2018</u>	Institui a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) e cria as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	<u>Portaria Nº 504-SEI, de 19 de março de 2018 e Portaria-SEI Nº 594-SEI, de 03 de abril de 2018</u>	Institui o Comitê de Governança Estratégica no âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; institui o Subcomitê de Governança no âmbito do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

Órgão/Autarquia	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério dos Direitos Humanos	MDH	<u>Portaria nº 170, de 16 de março de 2018</u>	Institui o Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles do Ministério dos Direitos Humanos - CIGRC/MDH, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa
Ministério do Esporte	ME	<u>Portaria nº 15 de 19 de janeiro de 2018</u>	Designação dos membros para compor o Comitê Interno de Governança no âmbito do Ministério do Esporte
Ministério da Justiça	MJ	<u>Portaria nº 32, de 17 de janeiro de 2018</u>	Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Advocacia-Geral da União	AGU	<u>Portaria nº 414/2017, de 19 de dezembro de 2017</u>	Institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal
Ministério do Meio Ambiente	MMA	<u>Portaria MMA nº 415/2017 26 de outubro de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e dá outras providências
Presidência da República/Secretaria de Governo	Segov/PR	<u>Portaria nº 64, de 29 de agosto de 2017</u>	Institui, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV/PR, a Política de Gestão de Riscos - PGR e o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC
Ministério do Trabalho	MT	<u>Portaria nº 889, de 13 de julho de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Trabalho
Ministério das Relações Exteriores	MRE	<u>Portaria nº 531, de 5 de julho de 2017</u>	Fica instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de

Órgão/Autorarquia	Sigla	Portaria	Descrição
			práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito do Ministério das Relações Exteriores
Presidência da República/GSI	GSI/PR	<u>Portaria 75-GSI/PR, de 4 de maio de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e dá outras providências
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	MCTIC	<u>Portaria MCTIC nº 2.102, de 19 de abril de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Ministério de Minas e Energia	MME	<u>Portaria MME nº 142, de 10 de abril de 2017 e Portaria nº 213, de 1º de junho de 2017</u>	Fica instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com as seguintes finalidades. Aprovou a Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos do Ministério de Minas e Energia.
Ministério da Integração Nacional	MI	<u>Portaria n. 79 de 23 de fevereiro de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério da Integração Nacional
Ministério da Educação	MEC	<u>Portaria nº 263, de 16 de fevereiro de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos, governança e integridade no âmbito do Ministério da Educação - MEC
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa	<u>Portaria MAPA Nº 276, DE 02 de fevereiro de 2017</u>	Constitui o Comitê de Governança, Riscos e Controle - CGRC/MAPA, de acordo com o art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016

Órgão/Autarquia	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério do Turismo	MTur	<u>Portaria GM/MTur nº 183, de 29 de julho de 2016 e Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências e Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Turismo

Fonte: adaptado do sítio eletrônico da Presidência da República (BRASIL, 2019).

Ressalte-se que o Decreto Nº 9.203/2017 prescrevia um prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que as instituições da administração pública federal instituíssem os comitês internos de governança e/ou estabelecessem as atribuições aos colegiados, caso já existissem. Esse prazo findou no início de junho de 2018. Pode-se verificar no quadro 4, que das 28 (vinte e oito) organizações listadas, que publicaram os dados na internet, 10 (dez) atenderam ao prazo do decreto, 11 (onze) já possuíam o comitê interno e realizaram adaptações conforme o normativo, e 7 (sete) organizações públicas foram intempestivas no prazo estipulado. Em julho de 2019, houve a alteração do Decreto, que suprimiu o período estipulado de cento e oitenta dias, a partir de novembro de 2017 para o atendimento pelas organizações pertencentes à administração pública federal.

3.1.3.1 O levantamento do Tribunal de Contas da União - TCU

Aproveita-se igualmente, os levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que tem observado e catalogado os órgãos e entidades da administração pública federal no tema da governança, especificamente sobre as boas práticas da governança nessas organizações públicas. O TCU possui um vasto material sobre esses estudos desde o ano de 2012 e por ser o responsável pela realização do controle externo da administração pública, detém a prerrogativa de acesso às autoridades e às estruturas organizacionais respectivas, sobressaindo em recursos, se comparado ao pesquisador tradicional. Cabe ao pesquisador convencional, a fruição dos resultados publicados pelo TCU com a cautela de evitar dados enviesados ou considera-los em suas ponderações. Não aproveitar esse rico conteúdo seria desperdiçar recursos públicos investidos há longa data, em dinheiro, dedicação de servidores, técnicos administrativos, tempo em reuniões, observações,

e práticas compartilhadas, na tentativa de transformar esse conhecimento tácito (apreendido pela experiência) em conhecimento explícito (claro, formal e descrito em textos ou expresso em imagens), capaz de ser repassado a outras pessoas. Observou-se os relatórios completos e técnicos que compõem o Acórdão nº 2699/2018-TCU, que retratam os resultados do acompanhamento realizado, em 2018, da medição da capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais (BRASIL, 2018a; 2018b; NONAKA; TAKEUCHI, 2008).

Com relação ao estudo enquanto pesquisa bibliográfica, no que toca à coleta de dados bibliográficos propriamente dita, de acordo com Gil (2010), usualmente a biblioteca tem sido o local privilegiado para a localização das fontes. De forma concomitante, foi utilizada para a realização da pesquisa em evidência a internet, que possibilitou, de maneira ampla, o acesso às fontes bibliográficas e praticamente sem fronteiras físicas. As instituições acadêmicas possuem repositórios com o armazenamento e disponibilidade de bases de dados da produção intelectual, permitindo a difusão desses conhecimentos.

Desse modo, quanto à dimensão bibliográfica do presente trabalho, pode-se ressaltar a contribuição dessa modalidade de pesquisa para a identificação dos componentes da governança pública e os conceitos relacionados. Para a elaboração do referencial teórico que orientou o presente trabalho, além de consulta ao material disponível em bibliotecas, recorreu-se às referências de artigos abordados em disciplinas dos programas de pós-graduação em Administração e Planejamento e Governança Pública da UTFPR, e procedeu-se à pesquisa dos temas em pauta no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, por meio do acesso CAFE (comunidade acadêmica federada), com usuário e senha de aluno da UTFPR.

3.1.3.2 Os periódicos revisados por pares

Utilizou-se, inicialmente, na pré-busca da plataforma CAPES/MEC, no campo busca: contendo assunto, título, autor e qualquer - optou-se pelo qualquer e foram inseridos os termos “governança pública” e “participação cidadã”, separados pelo operador booleano “AND”; no período dos últimos 20 anos, e o critério artigos – o resultado retornou 136 (cento e trinta e seis) artigos disponíveis. Para refinar os resultados, iniciou-se uma nova busca, desta vez avançada com os seguintes critérios

de inclusão: qualquer – governança pública “AND” participação cidadã (em português, pois interessam experiências da administração pública brasileira); período – últimos 20 anos; tipo de material – artigos; na pós-busca (menu à esquerda) selecionou-se o seguinte: *business and economics*, Ciências Sociais; refinado por: periódicos revisado por pares; idioma: inglês, português, espanhol; tópico: *Political Institutions and Public Administration (General)*, *Public Administration*, *Public Policy*; ordenado por relevância, que considera a maior número de termos repetidos; e a busca retornou 39 (trinta e nove) artigos como resultados. Em seguida realizou-se uma leitura prévia dos títulos dos artigos, visando uma triagem, excluindo-se aqueles com relatos de ambientes e segmentos muito diversos da realidade pesquisada. Posteriormente, efetuou-se a leitura dos resumos dos artigos, e foram selecionados 8 (oito) artigos para a leitura mais aprofundada. Um dos artigos selecionados possibilitou a descoberta de outras publicações dos autores, que foram utilizados como referência apropriada para esclarecimento das categorias analíticas empregadas na pesquisa. Após a banca de qualificação, realizada em agosto de 2018, foram sugeridos outros autores e artigos, bem como reorientado o foco da “participação cidadã”, que era abordada em separado no texto e passou a incorporar a ideia central, em que pese a governança ser pública, há que se considerar o cidadão como parte principal.

Por conseguinte, ao final da atividade de coleta de dados concernente à pesquisa, foi realizada a análise de conteúdo deles, em virtude do conjunto diversificado de anotações, observações e ideias em torno dos objetivos específicos da pesquisa. A reunião desses dados possibilitou a construção dos pressupostos previstos nos objetivos, os quais resultaram no conteúdo da redação do texto científico (BARDIN, 1977; SANTOS, 1999).

3.1.4 As categorias analíticas eleitas

Cumprido descrever os elementos analíticos da dissertação, ou seja, definir quais informações foram buscadas pelo pesquisador para a realização da análise da operacionalização da governança pública na Administração Pública Federal a partir da política nacional de governança de 2017.

Para propiciar essa análise, foram averiguados se os instrumentos legais que instituem essa política, detalhada na seção 4.1, e os dispositivos regimentais que dela

derivam, além das atas dos comitês internos de governança, contêm os componentes da governança pública concebida por Martins e Marini (2014), de acordo com o disposto na seção 2.2 do referencial teórico; ou seja, buscou-se na análise verificar se estão presentes, nos dispositivos legais e instrumentos derivados, os componentes da governança como capacidade de governo, governança como capacidade de relação entre agentes públicos e privados (governança colaborativa), valor público e desempenho como capacidade para gerar resultados, destacados no quadro 5.

Dessa maneira, ao considerar esse conjunto de capacidades, adaptadas à nomenclatura dos autores - Martins e Marini (2014), tem-se a capacidade de governo, a capacidade de gerar resultados e a capacidade colaborativa como componentes da governança pública, definindo-as como as categorias analíticas da presente dissertação.

Quadro 5 - Categorias analíticas e variáveis operacionais (subcategorias) da dissertação.

Categorias analíticas	Variáveis operacionais (subcategorias)
Capacidade de governo	Liderança; Competências; Potencial e prontidão de atuação; e Desenho institucional
Capacidade de gerar resultados - Valor Público	Prestar serviços públicos de qualidade; Elaborar e implementar políticas públicas de qualidade;
Capacidade colaborativa	Participação de diferentes atores;

Fonte: elaborado pelo autor, maio, 2019.

Definidas as categorias analíticas e as variáveis operacionais, dispostas no quadro 5, passou-se a realizar a análise de conteúdo dos instrumentos legais que estabelecem a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional, na qual o decreto nº 9.203/2017 é o instrumento normativo que estatuiu o marco-legal da governança pública no poder executivo federal, seguido do guia da política de governança pública, que visa a contribuir para o entendimento e interpretação do decreto.

3.2 A AMOSTRA INVESTIGADA

Para compor a realidade-alvo de investigação, buscou-se três organizações do poder executivo federal, em uma amostra por conveniência, para analisar os documentos que derivam do decreto para a formação do comitê interno de governança, e os gerados pelos comitês internos sobre os assuntos mais próximos da operacionalização da governança em cada organização pública.

Assim, tem-se a seguinte amostra de organizações para a análise dos documentos elaborados: dois ministérios (administração pública direta) e uma entidade autárquica (administração pública indireta).

O Ministério da Educação – MEC foi escolhido por ser uma estrutura que se mantém há longa data, e ser o segundo maior orçamento da Esplanada dos Ministérios, além de já possuir um comitê interno, que foi ajustado conforme o Decreto, mas não tem, ainda, resoluções publicadas do comitê interno.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, apesar de ser menos antigo do que o anterior, já possui resoluções e atas publicadas das atividades desenvolvidas pelos seus comitês internos, o que o torna especial em material de análise das atividades.

E como representante das entidades autárquicas, optou-se pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, por ser uma instituição emblemática para a sociedade, e prestar serviços públicos de extrema importância no ramo da previdência social, além de apresentar uma nomenclatura diferenciada, já que na portaria de publicação, o INSS definiu o Modelo de Governança composto por quatro comitês internos, o que pode contribuir com elementos novos na análise da política de governança.

Quadro 6 – organizações públicas definidas para a análise dos documentos de instituição dos comitês internos.

Órgão/Autarquia	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Educação	MEC	<u>Portaria nº 263, de 16 de fevereiro de 2017</u>	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos, governança e integridade no âmbito do Ministério da Educação - MEC
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	<u>Portaria Nº 504-SEI, de 19 de março de 2018 e Portaria-SEI Nº 594-SEI, de 03 de abril de 2018</u>	Institui o Comitê de Governança Estratégica no âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Institui o Subcomitê de Governança no âmbito do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	<u>Portaria nº 1.139, de 26 de dezembro de 2018</u>	Define o modelo de governança do Instituto Nacional do Seguro Social

Fonte: elaborado pelo autor, maio, 2019.

Com a relação das organizações-alvo da pesquisa, passou-se a realizar a análise de conteúdo dos documentos oficiais para a análise da operacionalização da política de governança na administração pública federal.

3.3 A TÉCNICA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS

A técnica de análise de conteúdo utilizada foi a clássica, conforme Bardin (1977), que apresenta um quadro matriz, que orienta o pesquisador na organização dos dados coletados, dispondo as informações em duas colunas: sendo na primeira coluna, o critério de avaliação, e na segunda coluna a evidência encontrada na realidade investigada. Por esse motivo, pode se tornar mais claro e de fácil entendimento, apresentar o quadro com os documentos analisados no capítulo dos resultados, já que eles estarão dispostos nas colunas com as subcategorias que

compõem o índice de referência do método descrito por Bardin (1977). Assim, expõe-se a análise do decreto, juntamente com a descrição do método neste capítulo 3, e no próximo, apresenta-se os quadros com a análise das portarias dos comitês internos e dos demais documentos.

Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo divide-se em três fases: preanálise; exploração do material; tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, dispostas no Quadro 7. “Essa técnica considera as manifestações: sentimentos, emoções, pontos de vista, pensamentos, memórias, planos e discussões das pessoas, contudo, são os registros escritos sobre esses elementos” (BARDIN, 1977, p. 95).

Quadro 7 – Fases da análise de conteúdo.

Fase	Critério de avaliação	Evidência
Preanálise	<p>Demonstrar que houve uma seleção prévia e organização do material a ser estudado com o objetivo de sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir um esquema de desenvolvimento das etapas.</p> <p>Esta etapa possui três ações necessárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> -escolha dos documentos; -formulação da hipótese/objetivo; -elaboração dos indicadores. 	<p>A análise exploratória dos textos do decreto presidencial nº 9.203/2017 e do guia da política de governança pública do governo federal, foi realizada na primeira quinzena de junho de 2019. O estudo objetivou encontrar conceitos, princípios e componentes da governança pública, além de elementos de participação do cidadão</p> <p>Definiu-se como indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1-conceitos/princípios de governança pública; 2-componentes da governança pública; 3-participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>).
Exploração do material	<p>Verificar as operações de codificação, enumeração em função das regras formuladas na preanálise.</p>	<p>Codificação dos textos do decreto nº 9.203/2017 e do guia da política de governança pública do governo federal, de forma semântica (núcleos de sentido), conforme indicadores e temas do referencial teórico.</p>
Tratamento dos resultados	<p>Verificar a apresentação dos resultados de forma coerente com o plano previsto na etapa de preanálise.</p>	<p>Observa-se que o decreto nº 9.203/2017 apresenta princípios de governança pública, relacionados às diretrizes que são a inspiração para a ação, além dos mecanismos de liderança, de estratégia e de controle.</p>

Fase	Critério de avaliação	Evidência
Inferência e interpretação	Verificar o resultado da análise e tratamento dos dados por meio das considerações finais do autor e revisão bibliográfica.	Identifica-se o incremento de conceitos e princípios da governança pública, que demandam a investigação complementar da realidade conforme a administração pública federal for implementando a política, em cada organização, progressivamente.

Fonte: elaborada pelo autor – junho/2019.

Ao proceder à análise do material, identificam-se os núcleos de significados contidos no *corpus* do texto, que permitem uma codificação em três subcategorias:

- Conceitos/princípios da governança pública;
- Componentes da governança pública;
- Participação das partes interessadas (*stakeholders*).

De posse dessas três dimensões/subcategorias, foram obtidos os índices de referência para a transformação dos dados brutos do texto por meio do recorte, agregação e enumeração (BARDIN, 1977), identificando a representação das expressões contidas nos textos do decreto e do guia da governança pública, das portarias de instituição dos comitês internos de governança, bem como das resoluções/atas das reuniões dos comitês, a serem apresentados no capítulo 4 – Análise e Discussão dos Resultados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Apresentado o delineamento metodológico que orientou o presente estudo, passa-se a analisar o instrumento legal que instituiu a política de governança da administração pública federal e o guia da política de governança pública, detalhado para a operacionalização desta, visando a análise da operacionalização da governança pública que está sendo implementada pela administração pública federal. Para tanto, são analisados o Decreto Nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal, as portarias que estatuíram os comitês internos de governança em dois ministérios e uma autarquia, além das resoluções/atas das reuniões dos comitês que publicaram esses documentos na internet.

No item 4.1, faz-se um relato que configura a política de governança da administração pública federal, à luz do decreto e do guia elaborado pelo Comitê Interministerial de Governança.

No item 4.2 passa-se a realizar a análise de conteúdo dos documentos que instituem os comitês internos de governança, das três organizações públicas eleitas para a amostra, bem como das resoluções dos comitês e a narrativa das atas das reuniões dos subcomitês que publicaram os documentos.

4.1 A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL

Para facilitar o entendimento do significado da política de governança é pertinente expor alguns conceitos do que é política e por quem é estudada. A abordagem do assunto pela ciência política, se concentrava, na tradição europeia, de maneira essencial, sobre a análise do Estado e suas funções com a da sua principal instituição – o governo. Nos EUA, surge como disciplina acadêmica a análise de políticas públicas, que enfatiza diretamente a ação do governo, produtor por excelência de políticas públicas, sem estabelecer bases teóricas sobre a função do Estado (SOUZA, 2006; TUDE, 2010).

Souza (2006, p. 22), entende da seguinte maneira:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre Políticas Públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

Ao contextualizar simplificada a política como aquilo que “o governo faz ou deixa de fazer”, são contempladas três dimensões de significado ao termo política: a dimensão institucional (*polity*), a dimensão processual (*politics*) e a dimensão material (*policy/policies*) (FREY, 2000; SOUZA, 2006, p.28).

A dimensão institucional (*polity*) se refere à organização do sistema político e aos dispositivos jurídicos que configuram a estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual (*politics*) diz respeito aos atores políticos, agentes de governo e partidos políticos e suas relações de conflito e consenso, decisões dos objetivos a serem perseguidos e a distribuição de poderes. A dimensão material (*policy/policies*) faz referência aos conteúdos concretos da ação política, isto é, são os resultados dos programas políticos ou planos de governo para os problemas técnicos mais imediatos da sociedade. Ainda que essa subdivisão contribua para o entendimento teórico de política, não se dissocia no momento da ação política, já que as dimensões estão entrelaçadas e se influenciam de modo recíproco (FREY, 2000; SOUZA, 2006; TUDE, 2010).

A política de governança proposta pelo Governo Federal está fundamentada nos argumentos: “necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança” (BRASIL, 2018, p.21).

Por essa razão, no ano de 2017, o Governo Federal Brasileiro, publicou o decreto nº 9.203, doravante Decreto, que instituiu a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional. O dispositivo legal estabelece diretrizes para o estabelecimento de um consenso acerca do que é governança, com a indicação de uma referência de boas práticas e delimita um objetivo: “o papel do Poder Executivo federal na criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade” (BRASIL, 2018, p.16).

Vale frisar que o objetivo considera duas premissas: “o foco da política é voltado para as instituições públicas federais e as respectivas atividades; e cada instituição já possui um modelo próprio de governança pública” (BRASIL, 2018, p.16).

O Decreto é o instrumento jurídico que estabelece o marco-legal da política, entretanto, há ainda, o guia da política de governança, que visa uniformizar os entendimentos a respeito da condução e implementação da Política no nível estratégico, entretanto, não de maneira exaustiva. O guia da política de governança foi desenvolvido pela instância coordenadora do Comitê Interministerial de Governança, órgão colegiado composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União e pelos suplentes, que são os secretários-executivos dessas instâncias governamentais (BRASIL, 2017; 2018).

O guia da política de governança se aproxima da ideia apresentada por Peters (2008, p. 299), sobre instrumentos de lei branda - *soft law*, em que “a natureza da lei branda é estabelecer níveis de conformidade, oferecendo uma direção, em vez de comandar ações”. Essa maleabilidade contribui para o enfrentamento de desafios políticos em que instâncias diversas de autonomia e controle se defrontam (PETERS, 2008, p. 299).

Com o auxílio do Decreto e do guia de governança, o Governo Federal espera reforçar os princípios e diretrizes da governança pública, porventura dispersos em outros dispositivos legais ou normativos. O Decreto apresenta uma lista de princípios e diretrizes de governança pública elaborados com base nas recomendações de organizações internacionais especializadas no tema: a) em particular, o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; b) referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; c) uma revisão de literatura especializada (BRASIL, 2018, p. 37).

Quadro 8 – Princípios da Governança Pública.

Capacidade de Resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria Regulatória	Prestação de Contas e Responsabilidade	Transparência
------------------------	-------------	----------------	----------------------	--	---------------

Fonte: adaptado de BRASIL, 2018, p. 37.

A função pretendida com a utilização de elementos abertos é a ligação destes com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência) que orientam a atividade administrativa. Ambos devem fundamentar a atuação do agente público, centrada no cidadão e na missão institucional. Ademais, espera-se que os princípios e diretrizes da governança reforcem os conteúdos normativos dos princípios constitucionais, ampliando a interpretação. Assim, “além da eficiência, é necessário garantir a capacidade de resposta; a publicidade deve incorporar a transparência e a prestação de contas; não há legalidade que possa se desvincular da confiabilidade”. Ressalte-se que a aplicação dos princípios deve ser coordenada, por exemplo: “uma decisão com ampla transparência, mas que não resolve o problema, porque é intempestiva, não observou o princípio da capacidade de resposta” (BRASIL, 2018, p.38).

Explica-se a seguir os princípios da política de governança: *capacidade de resposta* – reproduz a competência de uma instituição ou organização pública de atender, de maneira eficiente e eficaz, as necessidades dos cidadãos, até mesmo antevendo interesses e aspirações; *integridade* – constitui a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta; *confiabilidade* – traduz a capacidade das instituições públicas de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político; passar segurança à sociedade em relação a sua atuação; *melhoria regulatória* – reflete o “desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes interessadas”; *prestação de contas e responsabilidade* – *accountability* – é a vinculação necessária entre decisão, conduta e competência e o responsável por elas; configura a relação direta entre o agente público, as justificativas e os resultados da atuação administrativa; *transparência* – caracteriza o compromisso da administração pública de divulgar as

suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e no devido tempo à sociedade (BRASIL, 2018, p.47).

As diretrizes do decreto, por seu turno, funcionam como “uma fonte mínima de inspiração para atitudes concretas” (BRASIL, 2018, p.39). O quadro 9 apresenta as diretrizes do decreto, relacionadas aos princípios respectivos.

Quadro 9 – Diretrizes da Política de Governança Pública.

Princípio	Diretriz
Capacidade de Resposta	Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.
	Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.
Integridade	Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.
	Incorporar elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições de seus respectivos órgãos e entidades.
Confiabilidade	Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.
	Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.

Princípio	Diretriz
Melhoria Regulatória	Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.
	Editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.
	Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.
Prestação de Contas e Responsabilidade (<i>accountability</i>)	Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.
Transparência	Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Fonte: elaborado pelo autor (BRASIL, 2017; 2018).

Embora o guia de governança não faça um detalhamento, o Decreto dispõe sobre os mecanismos para o exercício da governança pública, quais sejam: liderança, estratégia e controle. A liderança se caracteriza pelo “conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar as **condições mínimas** para o exercício da boa governança”, e elencadas nesta ordem: integridade, competência, responsabilidade e motivação. A estratégia constitui “a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido” (BRASIL, 2017, p. 2, grifo nosso).

E o controle que compreende:

Processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017, p. 2).

Ainda que o Comitê Interministerial de Governança – CIG seja o componente de coordenação da política de governança, outros atores e estruturas desempenham funções relevantes na execução, conforme quadro 10.

Quadro 10 – Funções dos principais atores e estruturas da política de governança.

Atores/Estruturas	Funções
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da política de governança;
Comitê Interministerial de Governança	Assessora o presidente da República na condução da política de governança;
Órgãos e entidades da administração pública federal	Executam a política de governança;
Alta administração Ministros; ocupantes de cargos de natureza especial e DAS 6; presidentes e diretores de autarquias e fundações; autoridades equivalentes.	Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades;
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades.

Fonte: BRASIL (2018, p. 67)

Cumprir evidenciar a função do comitê interno de governança como promotor da política de governança nos respectivos órgãos e entidades, responsável pela operacionalização das recomendações do Comitê Interministerial de Governança - CIG.

As manifestações técnicas dos comitês internos poderão ser utilizadas como instrumentos de monitoramento da implementação da política de governança no órgão ou entidade - e nesse sentido, poderão ser analisadas e consolidadas pelo CIG para reforçar ou reformular suas recomendações (BRASIL, 2018, p. 73).

Há, ainda, algumas unidades que não têm função específica na condução da política de governança, entretanto, contribuem para que os órgãos e entidades desenvolvam seus modelos de governança e atinjam os objetivos recomendados na política, por exemplo, as unidades de integridade, assessorias jurídicas e as auditorias internas (BRASIL, 2017; 2018a).

Ao considerar os elementos descritos nos instrumentos que compõem a política de governança, observa-se que, no dizer de Peters (2018, p.13), de maneira sintética, “governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos”.

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOBRE A POLÍTICA DE GOVERNANÇA

A análise seguirá de acordo com os procedimentos anteriormente expostos, isto é, apresenta-se o quadro com três colunas, que contêm os índices de referência/subcategorias do método de Bardin (1977) para a exploração dos documentos a serem investigados, seguidos dos comentários dos resultados vislumbrados pelo pesquisador.

4.2.1 O Decreto da política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional

Quadro 11 – Índices de referência/subcategorias - Decreto Nº 9.203/2017.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Governança pública - 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;	Comitê Interministerial de Governança – CIG; Secretaria-Executiva do CIG - Assessoria da Presidência da República; Condução da política de governança da administração pública federal; Grupos de trabalho;	Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República – coordenador; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Gestão de riscos – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer a segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.	Comitês, comissões temáticas; Colegiados interministeriais temáticos específicos.	Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União; Secretários-executivos (suplentes dos membros titulares).
Capacidade de resposta;	Sistema de gestão de riscos e controles internos.	Representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal poderão ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto.
Integridade;	Programa de integridade com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.	Representantes de órgãos e entidades públicas e privadas poderão ser convidados a participar dos grupos de trabalho constituídos pelo CIG.
Confiabilidade;	Auditoria interna governamental e auditoria independente.	Membros dos colegiados constituídos pelo CIG – ou representantes do CIG – prestação de serviço público relevante não remunerado.
Melhoria regulatória;	Unidade responsável pela implementação do programa de integridade em cada órgão/entidade.	Órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – como executores da política nacional de governança pública.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Prestação de contas e responsabilidade;	<p>Compete aos órgãos e às entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:</p> <p>I - executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos neste Decreto e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG;</p>	
Transparência;	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	Art. 4º ... XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.
	Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto.	Art. 4º São diretrizes da governança pública: VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade ; IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente ;

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Diretriz da governança – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridade.	Valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.	

Fonte: (BRASIL, 2017) Decreto Nº 9.203/2017; elaborado pelo autor – maio/2019.

Observa-se pela análise vertical do Quadro 11, conceitos, princípios e componentes e instâncias participativas da governança pública, agrupados por grupo de significados – unidades de registro da análise de conteúdo.

Dando prosseguimento à análise, a interpretação dos resultados é feita por meio da inferência, que para Bardin (1977, p.38) é a “operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras”.

Percebe-se um conceito relativamente diverso, na toada dos autores revisitados na literatura deste estudo, que separa as funções de governança e gestão, enfocando a qualidade de supervisão daquela sobre esta, pois:

Governança pública – 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, p. 1).

No que se refere aos princípios da governança, verifica-se que além daqueles materializados pela Federação Internacional dos Contabilistas – IFAC (transparência, integridade e prestação de contas) e dos citados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (transparência, equidade, prestação de contas e

responsabilidade corporativa), são também acrescentados aos princípios da governança pública (capacidade de resposta, confiabilidade e melhoria regulatória), ficando estabelecidos nesta ordem: I- capacidade de resposta. II-integridade; III- confiabilidade; IV- melhoria regulatória; V- prestação de contas e responsabilidade; e VI- transparência.

No que diz respeito às categorias temáticas do Quadro 9 – componentes da governança pública, identifica-se a previsão de instâncias de deliberação interorganizacional, o Comitê Interministerial de Governança – CIG e intraorganizacional tais como colegiados, comitês, comissões, unidades de responsabilidade pela implementação do programa de integridade de cada órgão/entidade da administração pública. Outras instâncias ainda são citadas como auditoria interna e independente, sistema de gestão de riscos e controles internos e grupos de trabalho com funções específicas. Essas instâncias, processos e estruturas obedecerão à Política de Governança Pública do Comitê Interministerial de Governança, conduzida pela Presidência da República e assessorada pela Casa Civil.

Sobre o tema participação dos *stakeholders*, observa-se que compõem o Comitê Interministerial de Governança – CIG, os Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República na função de coordenador; da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Transparência e Controladoria-Geral da União e os respectivos Secretários-Executivos na condição de suplentes dos membros titulares.

Já os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional como executores da política de governança pública. Os representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal poderão ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto. Outros representantes de órgãos e entidades públicas e privadas poderão ser convidados a participar dos grupos de trabalho constituídos pelo CIG. Os trabalhos realizados pelos membros dos colegiados constituídos pelo CIG – ou seus representantes – serão considerados como prestação de serviço público relevante e não serão remunerados.

Na análise de conteúdo do decreto nº 9.203/2017 ainda se constata que há uma preocupação com produtos e resultados para a sociedade, como se percebe em uma das diretrizes da governança: “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridade” (BRASIL, 2017, p. 1).

E no conceito de valor público:

Produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2017, p. 1).

E por último, verifica-se a amplitude do decreto ao dedicar dispositivos para estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, bem assim promover a instituição do programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

4.2.2 A Portaria de instituição do comitê interno de governança do Ministério da Educação e do subcomitê assessor

Para efeito de registro, o Ministério da Educação já possuía um comitê antes da publicação do Decreto, instituído pela Portaria Nº 263, de 16 de fevereiro de 2017, com base na Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016, elaborada pelos Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, que dispunha sobre controles internos, gestão de riscos e governança e se destinava aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A Portaria Nº 263 foi revogada pela Portaria Nº 313, de 07 de fevereiro de 2019, esta última com os termos do Decreto Nº 9.203/2017.

Quadro 12 – Subcategorias do Comitê de Governança do Ministério da Educação – MEC.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação – MEC	Secretaria Executiva; Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Educação Básica; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação; Secretaria de Alfabetização; e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.	Ministro de Estado da Educação – Presidente do Comitê; Secretários titulares – membros; Substitutos-legais.
	Compete ao Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles: I - orientar o desenvolvimento de estratégias que visem à efetiva implementação da política nacional de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída pelo Governo Federal no MEC; II - oferecer diretrizes para o desenvolvimento e a implantação do planejamento estratégico do MEC; III - assegurar a institucionalização de estruturas adequadas de governança, integridade, gestão de risco e controles internos; IV - estimular a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de risco e pelos controles internos; V - aprovar propostas para o aprimoramento da	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
	governança, da gestão de riscos e do controle; e VI - estimular a adoção de políticas e medidas de prevenção à corrupção e à fraude.	
	A Secretaria Executiva será responsável pela pauta das reuniões técnicas, pela secretaria e pelo apoio logístico.	

Fonte: (BRASIL, 2017) Portaria nº 313; elaborado pelo autor – maio/2019.

O Ministério da Educação instituiu um subcomitê assessor do comitê de governança, visando ao suporte das áreas temáticas e compartilhamento das atividades, conforme quadro 13.

Quadro 13 – Subcategorias do Subcomitê Assessor de Governança do Ministério da Educação – MEC.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Subcomitê Assessor do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação.	Gabinete do Ministro; Secretaria Executiva; Secretaria de Assuntos Administrativos; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; Diretoria de Tecnologia da Informação; Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Educação Básica; Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação; Secretaria de Alfabetização; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica;	Chefes de gabinete das unidades organizacionais; Chefe da Assessoria de Controle Interno – Presidente do subcomitê assessor; Representantes Técnicos, com respectivos suplentes, Os representantes serão indicados pelos titulares das unidades regimentais (secretarias, subsecretarias, diretorias e assessorias).

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior; e Assessoria Especial de Controle Interno.	
	<p>A Presidência do subcomitê será a responsável pela elaboração da pauta e pela a coordenação das reuniões técnicas.</p> <p>Não há menção nessas Portarias da periodicidade das reuniões dos comitês, entretanto, um regimento do comitê revogado mencionava: “se reunirá não menos que duas vezes por exercício, por convocação de seu Presidente, ou de sua ordem”.</p>	
	<p>O Subcomitê Assessor do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação tem natureza técnica e caráter propositivo;</p> <p>Visa estimular e agilizar a troca de informações e experiências entre as áreas de gestão, assessoramento e operações; e</p> <p>Consolidar propostas para o aprimoramento da governança, integridade, gestão de riscos e controles.</p>	

Fonte: (BRASIL, 2017) Portaria nº 314; elaborado pelo autor – maio/2019.

No que se refere à análise de conteúdo das Portarias N°s 313/2019 e 314/2019, com as informações elencadas nos Quadros 12 e 13, observa-se que não há registros

na categoria dos conceitos e princípios da governança pública no quadro de análise de conteúdo, haja vista serem os mesmos alinhados ao decreto N° 9.203/2017, já que um instrumento deriva do outro.

Sobre a categoria analítica – componentes da governança pública, verifica-se que o Ministério da Educação instituiu o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, com a configuração de deliberação intersetorial, pois é formado pela Secretaria Executiva, Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação, Secretaria de Alfabetização e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. Há, ainda, a previsão da Assessoria Especial de Controle Interno assessorar diretamente o Ministro de Estado da Educação, bem como prestar orientação técnica ao Secretário Executivo e aos demais Secretários do MEC, nas áreas de governança, integridade, gestão de riscos e controles.

No que toca à participação dos *stakeholders*, observa-se que as lideranças do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do MEC, são: o Ministro de Estado da Educação, que o preside, o Secretário-Executivo e os Secretários das pastas temáticas do Ministério, podendo, em caso de impedimento legal, serem representados por substitutos eventuais formalmente indicados.

O Ministério da Educação instituiu Subcomitê Assessor do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, de natureza técnica e caráter propositivo, com o objetivo de agilizar a troca de informações e experiências entre as áreas de gestão, assessoramento e operações, bem como consolidar propostas para o aprimoramento da governança, integridade, gestão de riscos e controles.

Com referência à categoria analítica – componentes da governança pública, observa-se que as lideranças do subcomitê assessor é composto pelos Chefes de Gabinetes das unidades organizacionais, além do Chefe da Assessoria de Controle Interno, e por representantes técnicos, com suplentes, indicados pelos titulares da Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro, Secretaria de Assuntos Administrativos, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Diretoria de Tecnologia da Informação, Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de

Modalidades Especializadas de Educação, Secretaria de Alfabetização, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e a Assessoria Especial de Controle Interno. O assessor especial de controle interno presidirá o subcomitê e coordenará as reuniões técnicas.

Assim, observa-se nessa dimensão de participação, uma ampliação das perspectivas, com a presença de representantes técnicos, a serem indicados por políticos e também burocratas. Ainda não se observa uma participação do cidadão nessa instância.

No relatório individual do MEC, do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, apurou-se um índice de governança e gestão públicas de 30%, classificado como uma faixa inicial, de um grau de maturidade da prática de governança que varia entre os seguintes níveis de capacidade (inexpressivo – 0 a 14,99%; inicial – 15 a 39,99%; intermediário – 40 a 70%; aprimorado – 70,01 a 100%).

4.2.3 A Portaria de instituição do comitê de governança estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do subcomitê de governança

Quadro 14 – Subcategorias do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
<p>Comitê de Governança Estratégica – CGE;</p> <p>Instância colegiada superior da governança, do planejamento estratégico, da desburocratização, do monitoramento e da avaliação de políticas e da gestão de riscos no Ministério da Indústria,</p>	<p>Gabinete do Ministro; Secretaria Especial e outras Secretarias; Subsecretarias; Consultoria Jurídica; Ouvidoria; Corregedoria; Assessoria Especial de Controle Interno; e Dirigentes máximos das entidades vinculadas e supervisionadas.</p> <p>Entidades vinculadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); 	<p>Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – Presidente;</p> <p>Chefe de Gabinete do Ministro;</p> <p>Secretário Especial e Secretários; Subsecretários;</p> <p>Consultor Jurídico; Ouvidor; Corregedor;</p>

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Comércio Exterior e Serviços - MDIC.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); e ▪ Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). <p>Entidades supervisionadas, como serviços sociais autônomos, de natureza privada e sem fins lucrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); ▪ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). 	<p>Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno; e</p> <p>Dirigentes máximos das entidades vinculadas e supervisionadas.</p> <p>Nas ausências e impedimentos legais dos titulares, serão representados pelos substitutos regimentais;</p> <p>A Presidência do Comitê será exercida pelo Secretário-Executivo em caso de ausência do Ministro de Estado do MDIC.</p> <p>Colaboradores do MDIC poderão ser convidados para participar das reuniões do Comitê e se manifestar, se instados pelo Presidente do Comitê;</p>
	<p>O CGE tem competência para:</p> <p>I - institucionalizar o processo de planejamento estratégico do MDIC;</p> <p>II - estabelecer diretrizes, objetivos, iniciativas e indicadores estratégicos;</p> <p>III - monitorar a implementação e avaliar os resultados das ações previstas no planejamento estratégico;</p> <p>IV - revisar periodicamente a estratégia ministerial;</p> <p>V - empreender ações no sentido de buscar os meios e os recursos suficientes e necessários para execução e sustentação dos projetos relacionados à estratégia ministerial;</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	<p>VI - instituir, a seu critério, subcomitês ou grupos de trabalho para assessoramento em temas específicos de sua competência;</p> <p>VII - aprovar a estratégia de implementação da gestão de riscos, considerando os contextos externo e interno;</p> <p>VIII - estabelecer metodologia de gestão de riscos aplicável ao Ministério, nível de risco a partir do qual os gestores adotarão ações de tratamento de riscos e o apetite a risco da organização;</p> <p>IX - supervisionar o processo de gerenciamento de riscos levando em consideração relatório evolutivo da aplicação de tal processo;</p> <p>X - monitorar o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos decorrente de recomendações e orientações do próprio Comitê e suas instâncias, bem como dos órgãos de controle;</p>	
	<p>XI - liderar e supervisionar a institucionalização de estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos adequadas ao desenvolvimento do ambiente de controle;</p> <p>XII - fomentar o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos, a comunicação e a adoção de boas práticas de governança, compliance,</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
	<p>gestão de riscos e controles internos;</p> <p>XIII - estimular a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;</p> <p>XIV - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, gestão de riscos e controles internos;</p>	
	<p>XV - atuar na qualidade de comitê permanente para desburocratização do Ministério em prol da desburocratização, simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos, nos termos do Art. 1º, § 2º do Decreto s/nº de 7 de março de 2017;</p> <p>XVI - aprovar anualmente as propostas de desburocratização citadas no inciso XV, incluindo propostas advindas de sugestões recebidas pelo Ministério no âmbito do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017;</p> <p>XVII - aprovar os planos de ações de subcomitês e grupos de trabalho por ele instituídos;</p> <p>XVIII - fomentar o aprimoramento do Sistema de Governança do Ministério;</p> <p>XIX - estabelecer critérios mínimos de monitoramento e avaliação de políticas públicas do Ministério, garantindo que as diretrizes internas estejam</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	alinhadas com as diretrizes do Governo Federal; e XX - orientar a Alta Administração do Ministério acerca da efetividade e relação custo-benefício das suas políticas públicas.	
	Os dirigentes das unidades poderão designar interlocutores, os quais representarão suas respectivas unidades na temática especificada e serão responsáveis por: I - coordenar as atividades no âmbito de sua unidade; II - garantir que as ações e prazos estipulados no parágrafo único do art. 4º sejam atendidos; III - manter informado o dirigente máximo de sua unidade, bem como o interlocutor suplente, sobre as atividades e encaminhamentos realizados no monitoramento das ações em sua unidade; IV - buscar o alinhamento das ações orçamentárias e não orçamentárias da unidade com a estratégia institucional; e V - divulgar as ações relativas ao CGE para os servidores de sua unidade.	Dirigentes das unidades; Interlocutores designados; Suplentes;

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	<p>Art. 6º - Compete à Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica prestar apoio técnico e administrativo ao Comitê, exercendo, para tanto, as seguintes atribuições, além das expressamente definidas em regimento interno:</p> <p>I - propor pauta e encaminhamentos, e coordenar a elaboração de subsídios à reunião do CGE;</p> <p>II - avaliar junto aos interlocutores das unidades do MDIC, quando necessário, o progresso dos indicadores e iniciativas;</p> <p>III - prestar suporte metodológico aos responsáveis pela inclusão das informações e acompanhamento das iniciativas e indicadores;</p> <p>IV - monitorar a atualização das informações referentes às ações, iniciativas e medidas pelos interlocutores nas unidades; e</p> <p>V - acompanhar a execução, pelos responsáveis, dos encaminhamentos definidos pelo CGE.</p>	<p>Subsecretário de Informação e Gestão Estratégica – apoio técnico e administrativo.</p>

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	<p>O CGE se reunirá em caráter ordinário ao menos uma vez a cada semestre e, extraordinariamente, mediante convocação do Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços ou do Secretário-Executivo do MDIC.</p> <p>As reuniões poderão ocorrer por meio de conferência de vídeo ou voz ou de qualquer outro recurso tecnológico idôneo, inclusive por troca de mensagens eletrônicas, e os atos e os documentos do Comitê ou de seu Presidente poderão ser expedidos por meio eletrônico.</p>	
	<p>Nas deliberações do CGE considerar-se-á aprovada a proposta que obtiver maioria simples dos votos dos membros presentes à reunião, admitindo-se, extraordinariamente, que os membros votem por meio das ferramentas eletrônicas de comunicação disponíveis no Ministério e, em qualquer dos casos, o voto do Presidente do CGE dirimirá eventual empate na votação dos demais membros.</p> <p>A apreciação da ata da reunião do Comitê poderá ser feita por meio eletrônico ou incluída como item da pauta da sua reunião subsequente. Os relatórios, notas técnicas, pautas e outras documentações que</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	subsídiam as discussões e decisões do Comitê são considerados documentos preparatórios.	

Fonte: (BRASIL, 2018) Portaria Nº 504-SEI, de 19 de março de 2018; elaborado pelo autor – maio/2019.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, ao instituir o Comitê de Governança Estratégica, nos termos do Decreto Nº 9.203/2017, recepciona todos os princípios e diretrizes do dispositivo, embora ainda se observa o teor das sentenças relacionadas no Quadro 14, da análise do conteúdo da instituição do comitê interno e as seguintes expressões conceituais: “Instância colegiada superior da governança, do planejamento estratégico, da desburocratização, do monitoramento e da avaliação de políticas e da gestão de riscos no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC” (BRASIL, 2018, Portaria Nº 504-SEI, p.1).

Além de cumprir com o que dispõe o Decreto, este comitê apresenta uma tarefa de manter o planejamento estratégico em andamento pelo MDIC, atrelado às atividades da governança trazidas pelas Portarias Nº 504-SEI e 594-SEI, que estatuem o Comitê e o Subcomitê, respectivamente.

No que diz respeito a participação dos *stakeholders*, verifica-se uma estrutura formada pelo Gabinete do Ministro; Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresas, outras Secretarias; Subsecretarias; Consultoria Jurídica; Ouvidoria; Corregedoria; Assessoria Especial de Controle Interno; e Dirigentes máximos das Entidades vinculadas e supervisionadas. As Entidades vinculadas são: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

E as entidades supervisionadas, como serviços sociais autônomos, de natureza privada e sem fins lucrativos, são: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Com referência à categoria analítica – componentes da governança pública, observa-se que a lideranças do MDIC são o Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – Presidente do Comitê Estratégico de Governança; o Chefe de Gabinete do Ministro; o Secretário Especial da Micro e Pequena Empresas, outros Secretários; Subsecretários; Consultor Jurídico; Ouvidor; Corregedor; Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno; e Dirigentes máximos das entidades vinculadas e supervisionadas. Nas ausências e impedimentos legais dos titulares, serão representados pelos substitutos regimentais;

A Presidência do Comitê será exercida pelo Secretário-Executivo em caso de ausência do Ministro de Estado do MDIC. Colaboradores do MDIC poderão ser convidados para participar das reuniões do Comitê e se manifestar, se instados pelo Presidente do Comitê; O Subsecretário de Informação e Gestão Estratégica participará na condição de apoio técnico e administrativo. As reuniões ocorrerão ao menos uma vez por semestre ou por convocação do Presidente do comitê.

No que toca à participação dos *stakeholders* nas reuniões do comitê, ainda não se vislumbra o cidadão como agente nessa atividade, entretanto, percebe-se um avanço em relação aos demais órgãos/entidades da amostra estudada, já que o MDIC prevê a presença de convidados, com direito à manifestação, se instados pelo Presidente do comitê, como interlocutores ou suplentes designados pelos dirigentes das unidades do MDIC, permitindo maior diversidade no grupo de participação das reuniões.

Outra inovação por parte deste comitê é a possibilidade de realização das reuniões por meio de conferência de vídeo ou voz ou de qualquer outro recurso tecnológico idôneo, inclusive por troca de mensagens eletrônicas, e os atos e os documentos do Comitê ou de seu Presidente poderão ser expedidos por meio eletrônico.

Quadro 15 – Subcategorias do Subcomitê de Governança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Subcomitê de Governança	<p>Institui o Subcomitê de Governança no âmbito do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.</p>	
	<p>Propor e promover diretrizes, planos e mecanismos para aperfeiçoamento da Governança no âmbito do Ministério.</p> <p>Compete ao Subcomitê desempenhar as competências previstas no art. 15 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, além de:</p> <p>I - realizar estudos e elaborar documentos técnicos para a qualificação das diretrizes e ações de governança;</p> <p>II - propor plano de ações para melhoria da governança no Ministério; e</p> <p>III - avaliar a execução dos trabalhos propostos.</p>	
	<p>Conforme o Decreto 9.203/2017, Art. 15. São competências dos comitês internos de governança:</p> <p>I - auxiliar a alta administração na</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	<p>implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos neste Decreto;</p> <p>II – incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;</p> <p>III - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e</p> <p>IV - elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência.</p>	
	<p>Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica;</p> <p>Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas;</p> <p>Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação;</p> <p>Assessoria Especial de Controle Interno;</p> <p>Gabinete do Ministro;</p> <p>Secretaria-Executiva;</p>	<p>Dirigentes;</p> <p>Representante da Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica – Coordenador do Subcomitê;</p> <p>Representantes; Titulares; Suplentes;</p> <p>Os representantes, titulares e suplentes das</p>

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior; Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial; Secretaria de Comércio Exterior; Secretaria de Comércio e Serviços; Secretaria de Inovação e Novos Negócios; e Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa.	unidades temáticas serão indicados pelos dirigentes das respectivas áreas, anualmente. Representantes de outros órgãos e entidades públicos e privados poderão ser convidados; Pesquisadores e especialistas quando necessário para o cumprimento das atividades do subcomitê;
	O Subcomitê se reunirá em caráter ordinário uma vez a cada semestre e, extraordinariamente, mediante convocação do Subsecretário de Informação e Gestão Estratégica do MDIC ou de seu suplente.	

Fonte: (BRASIL, 2018) Portaria Nº 594-SEI, de 03 de abril de 2018; elaborado pelo autor – maio/2019.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços instituiu um subcomitê de governança, visando ao suporte das áreas temáticas e compartilhamento das atividades conforme Quadro 15, além daquela atividade precípua do Decreto que é a de os comitês auxiliarem a alta administração para a implementação da política de governança nos órgãos e entidades em que se inserem.

Os princípios e as diretrizes de governança são os derivados do Decreto.

Sobre o componente de governança – participação dos *stakeholders*, a estrutura do subcomitê de governança está dividida em: Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica; Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas; Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação; Assessoria Especial de Controle Interno; Gabinete do Ministro; Secretaria-Executiva; Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior; Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial; Secretaria de Comércio Exterior; Secretaria de Comércio e Serviços; Secretaria de Inovação e Novos Negócios; e Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa.

Há as seguintes lideranças atuando no subcomitê: Dirigentes das treze áreas descritas acima; esses Dirigentes podem indicar, anualmente, os representantes, titulares e suplentes das unidades temáticas; o Representante da Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica será o Coordenador do Comitê; A coordenação do subcomitê poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicos e privados, além de pesquisadores e especialistas quando necessário para o cumprimento das atividades do subcomitê.

Nesta instância já existe uma flexibilidade maior para participação de convidados externos ao grupo, considerando até mesmo pesquisadores e especialistas, porém, ainda não há previsão para a participação do cidadão.

Os produtos resultantes das atividades desenvolvidas no âmbito do Subcomitê serão consolidados e comporão o relatório anual de atividades do Subcomitê. O Subcomitê acompanha as reuniões do Comitê de Gestão Estratégica e apresenta o plano de ação anualmente. Compete à Coordenação de Gestão Estratégica e de Risco prestar apoio técnico e administrativo ao Subcomitê.

4.2.4 Resoluções e atas do comitê de governança estratégica e subcomitê de governança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

Na pesquisa realizada na internet sobre as atas/resoluções dos comitês internos de governança, foram identificadas publicações dos documentos deste

Ministério, motivo pela inclusão na amostra por conveniência, já que muitos ministérios/autarquias, ainda estão nas fases anteriores do que recomenda o Decreto, ou ainda não publicaram os dispositivos que instituem os comitês internos de governança.

O Comitê de Governança Estratégica é a instância colegiada superior da governança, presidido pelo Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, e é composto pela alta administração do Ministério; e o Subcomitê de Governança é a instância colegiada de assessoramento que visa a promoção de diretrizes, planos e mecanismos para aperfeiçoamento da governança no âmbito do órgão.

Para o melhor entendimento das atividades do Comitê de Governança Estratégica, será feita a análise de conteúdo das resoluções publicadas, conforme a lista dos documentos constantes do Quadro 16, na matriz de três colunas adaptada do método utilizado por Bardin (1977).

Quadro 16 - Resoluções do Comitê de Governança Estratégica – MDIC.

Item	Data	Resolução
1	01/06/2018	Resolução CGE nº 1-SEI, de 01 de junho de 2018
2	18/07/2018	Resolução CGE nº 2-SEI, de 18 de julho de 2018
3	24/07/2018	Resolução CGE nº 3-SEI, de 24 de julho de 2018
4	24/07/2018	Resolução CGE nº 4-SEI, de 24 de julho de 2018
5	24/09/2018	Resolução CGE nº 5-SEI, de 24 de setembro de 2018

Fonte: Extraído do sítio eletrônico do MDIC; adaptado pelo autor, maio/2019.

Quadro 17 – Subcategorias encontradas nas Resoluções do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
<p>Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>);</p> <p>Capacidade de Resposta.</p>	<p>Definição de alçadas e procedimentos para solicitação, análise e decisão de alterações nos planos monitorados pelo Comitê.</p>	<p>Responsáveis nas Unidades Temáticas;</p> <p>Coordenação Geral de Gestão Estratégica e de Risco;</p> <p>Coordenação Geral de Articulação Institucional;</p> <p>Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica;</p> <p>Secretaria Executiva – SE.</p>
<p>Capacidade de Resposta;</p> <p>Melhoria Regulatória;</p> <p>Confiabilidade;</p> <p>Transparência.</p>	<p>Dispõe sobre a atualização do Plano de Desburocratização 2018 do MDIC.</p>	<p>Unidades responsáveis por 43 (quarenta e três) iniciativas de melhoria dos processos com soluções de tecnologia da informação;</p> <p>Em 3 (três) iniciativas são mencionadas diretamente o cidadão ou usuário-cidadão;</p>
<p>Capacidade de Resposta;</p> <p>Integridade;</p> <p>Confiabilidade;</p> <p>Melhoria Regulatória;</p>	<p>Dispõe sobre a Metodologia de Gestão de Riscos do MDIC.</p>	<p>Gestores das Unidades do MDIC;</p> <p>Agentes Públicos em atuação no MDIC;</p> <p>Assessoria Especial de Controle Interno;</p> <p>Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica.</p>
<p>Capacidade de Resposta;</p> <p>Integridade;</p> <p>Confiabilidade;</p> <p>Melhoria Regulatória;</p>	<p>Dispõe sobre o Plano de Governança do MDIC.</p>	<p>Comitê de Governança Estratégica;</p> <p>Subcomitê de Governança;</p> <p>Unidades temáticas do MDIC.</p>

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Prestação de Contas e Responsabilidade (<i>accountability</i>); Transparência.		
Capacidade de Resposta; Integridade; Confiabilidade; Melhoria Regulatória;	Dispõe sobre a Implementação da Gestão de Riscos 2018/2020 no âmbito do MDIC.	Gestores das Unidades do MDIC; Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica; Assessoria Especial de Controle Interno; Multiplicadores no contexto da gestão de riscos em pontos focais das unidades; Todos os níveis hierárquicos do Ministério.

Fonte: (BRASIL, 2018) Resoluções do Comitê de Governança Estratégica; elaborado pelo autor – maio/2019.

Ao proceder a leitura da 1ª resolução publicada pelo Comitê de Governança Estratégica - CGE, observa-se uma preocupação com o processo decisório do comitê, em que se definem as alçadas de competências conforme a autoridade da unidade responsável: os *Responsáveis nas Unidades Temáticas*, que são os dirigentes ou indicados formalmente por esses, podem decidir sobre alterações que não impactem o prazo final ou escopo da iniciativa estratégica ou medida de simplificação; têm poder para alterar o cronograma das etapas, incluir, excluir, modificar, ou cancelar etapa, desde que não afetem o prazo final ou escopo original das iniciativas programadas, e possuem competência para substituir responsáveis; a *Coordenação Geral de Gestão Estratégica e de Risco* tem alçada para permitir a ampliação em até dois meses, do prazo original das iniciativas de estratégias ou medidas de simplificação, desde que não excedam o prazo final de conclusão do plano, das unidades responsáveis do MDIC; a *Coordenação Geral de Articulação Institucional* possui a mesma prerrogativa da Coordenação anterior, em relação às entidades supervisionadas (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE); a *Subsecretaria de Informação e Gestão*

Estratégica pode autorizar ampliação em até quatro meses, desde que não extrapolem o prazo final do plano e apreciar proposta de alteração de indicador estratégico ou escopo em iniciativas estratégicas e em medidas de simplificação, cabendo avaliar a pertinência de encaminhar à alçada superior, quando identificar que as mudanças afetam significativamente a iniciativa; e por último, cabe à *Secretaria Executiva* decidir sobre as alterações de ampliação de prazo original de conclusão de iniciativas estratégicas ou medidas de simplificação que extrapolem o prazo final do plano e demais alterações que escapem aos limites indicados nas alçadas inferiores. Ainda consta a seguinte orientação na resolução: “Caso a proposta de ampliação do prazo extrapole o prazo final do respectivo Plano, considerar-se-á que a proposta é pelo cancelamento da iniciativa no âmbito daquele Plano” (MDIC, 2018, Resolução CGE nº 1-SEI, p. 1).

Contempla-se pela análise do parágrafo anterior, que abaixo do Comitê de Governança Estratégica, há uma organização hierárquica de estilo clássico piramidal, com níveis de poder delimitados e decisões singulares, embora se possa identificar os princípios da capacidade de resposta e prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), que atendem aos conceitos de governança pública.

Ao examinar a segunda resolução do Comitê de Governança Estratégica – CGE, atenta-se para o esforço direcionado para a atualização do Plano de Desburocratização/2018 – MDIC, que contém quarenta e três ações previstas para a simplificação ou melhoria de processos, dividido por unidade responsável, com metas e prazos estipulados. Embora possam representar esforços organizacionais internos, poderão resultar em benefícios futuros ao cidadão, na prestação de serviços públicos mais céleres e de qualidade, já que há uma tentativa de simplificação dos processos atuais, com vistas a melhorar o desempenho das unidades da instituição.

Nesta direção identificam-se três ações com resultados e a nomenclatura que mencionam o cidadão ou usuário: integrar os serviços do INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial à Plataforma de Cidadania Digital do Governo Federal; desenvolver solução digital de facilitação do acesso eletrônico dos usuários aos serviços do INPI; criar canais de atendimento por meio da implementação do Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC, Centro de Atendimento ao Cidadão-Usuário – CAC, e do Portal SUFRAMA Atende, com vistas a facilitar o acesso do cliente aos serviços da Autarquia. SUFRAMA significa Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Verifica-se um empenho do Comitê de Governança Estratégica do MDIC nesta 2ª resolução, em desenvolver as capacidades organizacionais, o que Martins e Marini

(2014) denominam de componente da governança como capacidade de governo, na dimensão do desenho institucional, relacionado ao modelo de gestão, pois enfatiza atributos organizacionais, estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais, recursos tecnológicos, financeiros e logísticos. É o que Aguilar (2011) chama de dimensão técnica-administrativa do desenho institucional.

Sem embargo identifica-se os princípios da governança pública: *capacidade de resposta* - pois o princípio relaciona a diretriz pela promoção da simplificação administrativa, modernização da gestão e a busca pela integração dos serviços públicos, especialmente os prestados por meio eletrônico; *melhoria regulatória* – relaciona-se com a diretriz de desburocratização e é orientado pela visão dos cidadãos e das partes interessadas; *confiabilidade* – articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; *transparência* – este princípio é verificado na diretriz do Decreto pela comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados, de maneira a fortalecer o acesso público à informação, o que se vislumbra nas ações do Comitê para o INPI e a SUFRAMA na criação de acessos eletrônicos aos cidadãos e usuários.

Ao estudar a 3ª e a 5ª resoluções do Comitê de Governança Estratégica do MDIC, observa-se que tratam da metodologia e da implementação da Gestão de Riscos 2018/2020, respectivamente.

Conforme o Decreto Nº 9.203 (2017), a Gestão de Riscos é um:

Processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (BRASIL, 2017, p. 1).

Ao verificar a 3ª Resolução do Comitê, que versa sobre a metodologia da gestão de riscos, obtêm-se as seguintes etapas necessárias para o atendimento da abordagem: estabelecimento de contexto; identificação de riscos; análise de riscos; avaliação de riscos; tratamento de riscos; monitoramento e análise crítica, incluindo a avaliação de controles internos; e comunicação e consulta. O Comitê de Governança Estratégica, que poderá ou não instituir comitês temáticos para a gestão de riscos, com o apoio da Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica e da Assessoria Especial de Controle Interno, devem subsidiar os gestores de todas as unidades do MDIC na implementação do processo de gerenciamento de riscos.

No que diz respeito à implementação da gestão de riscos, o MDIC dispõe na 5ª Resolução do Comitê um cronograma para a execução em três etapas: 1ª fase – consolidação da metodologia e capacitação, no período entre agosto/2018 e julho/2019; 2ª fase – convergência das iniciativas e operacionalização do processo de gerenciamento de riscos liderados pelos pontos focais das unidades, no período entre agosto/2019 e junho/2020; e revisão da política, da metodologia e estratégia de implementação, no período entre julho/2020 e dezembro/2020.

Nessa primeira fase, o MDIC planeja desenvolver capacitações contínuas, conforme a política e a metodologia de risco definidas para disseminar as ideias da gestão de risco às unidades do ministério, por meio de multiplicadores, pessoas que desenvolvem atividades nas unidades administrativas do Órgão, onde serão mapeados os eventos com potenciais riscos ao atendimento dos objetivos institucionais. Posteriormente, na 2ª fase, haverá a convergência das iniciativas entre as unidades, e por último, na 3ª fase, a revisão da política, da metodologia e da estratégia, conforme as lições aprendidas pelos participantes do processo de implementação de gestão de riscos 2018/2020 - MDIC.

Ao analisar o conteúdo das resoluções sobre a gestão de riscos, observa-se o alinhamento com os princípios e diretrizes do Decreto, que contemplam a categoria analítica dos conceitos e princípios da governança pública a seguir: *capacidade de resposta* – a gestão de riscos se relaciona com o esforço de identificação de potenciais eventos que poderiam prejudicar o alcance dos objetivos institucionais, e que o MDIC menciona em sua estratégia de busca dos resultados para a sociedade; ressalte-se que o processo pode confrontar, numa primeira vista, a diretriz de promover a simplificação administrativa, em razão da meticulosa atividade para mapear os riscos e consolidá-los no plano de toda a organização; *integridade* – a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos poderão contribuir para ações estratégicas de prevenção, em vez de processos sancionadores, que custam mais caros aos cofres públicos e podem ser menos eficazes na restauração do dano; *confiabilidade* - está relacionada à capacidade da instituição em gerar, preservar e entregar valor público à sociedade, o que a gestão de riscos pode acrescentar ao articular os diferentes processos entre os diferentes níveis organizacionais, antecipando eventos críticos que poderiam impactar nos resultados; e *melhoria regulatória* – a gestão de riscos se alinha a melhoria regulatória ao manter o processo decisório orientado pelas evidências, que resultam dos planos de ação de mitigação dos riscos e pela conformidade legal orientada pelos controles internos.

Ao comparar a realidade vivenciada pela administração pública federal nessas duas resoluções do Comitê de Governança Estratégica, percebe-se uma aproximação com o que Martins e Marini (2014) chamam de capacidade organizacional ou capacidade de governo, na dimensão do desenho institucional, fundamentado no modelo de gestão, pois enfatiza atributos organizacionais, estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais, recursos tecnológicos, financeiros e logísticos. Os aspectos técnico-administrativos são evidenciados nesse enfoque, e apesar de existir uma política de gestão de riscos que orienta as atividades, não atende ao conceito político-institucional na expressão de Aguilar (2011).

Sobre a categoria analítica – participação das partes interessadas, verifica-se a maior responsabilidade pela execução da gestão de riscos 201/2020-MDIC, dos gestores ou dirigentes das unidades regimentais do ministério, fonte dos eventos potenciais de risco, que podem contar com o auxílio da Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica e da Assessoria Especial de Controle Interno para a capacitação, por meio de multiplicadores a todos os níveis hierárquicos do ministério. As resoluções mencionam a participação de agentes públicos em atuação no ministério, porém, não contemplam a participação do cidadão ou usuário-cidadão nessa etapa de desenvolvimento das atividades.

Já a 4ª Resolução do Comitê de Governança Estratégica do MDIC, traz a aprovação do Plano de Governança do MDIC, com vigência até julho/2020. A tarefa de propor o plano, monitorar e avaliar a implementação, bem como apresentar relatos semestrais é do Subcomitê de Governança.

O plano de governança aprovado pelo Comitê de Gestão Estratégica do MDIC contempla ações na área de liderança, estratégia e controle, que são os mecanismos para o exercício da governança dispostos no Decreto.

No aspecto da *liderança*, há a previsão de aplicação de um plano de avaliação da alta administração, a ser realizado, inicialmente pela corregedoria, em dezembro de 2018, e depois, estendido aos cargos DAS 5 e 6 (Direção e Assessoramento Superiores) de todo o MDIC, até o fim de janeiro de 2020. Serão aplicados questionários de autoavaliação para a análise das competências gerenciais da alta administração. O teor dos questionários não foi divulgado. O plano prevê para o sistema de governança a institucionalização do parecer técnico conclusivo, a ser estabelecido por meio de portaria, pelo gabinete da Secretaria Executiva do MDIC,

visando a uniformização da instrução dos processos no Órgão, e o atendimento do Decreto, que dispõe sobre as iniciativas para o aprimoramento do processo decisório.

No aspecto da *estratégia*, o plano de governança do MDIC apresenta ações de avaliação de políticas públicas sob a gestão do Órgão, a ser orientado pela publicação de portaria específica sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobre a gestão de riscos, o Comitê já publicou as portarias da metodologia e da implementação da gestão de riscos para o MDIC, no período de 2018/2020. Ainda prevê o monitoramento da 1ª fase da política de gestão de riscos, observando os planos de ações mitigadoras de riscos, e da implementação da política e da metodologia da gestão de riscos, a ocorrer até novembro de 2019. Dispõe, também, sobre o estabelecimento de um modelo de supervisão para as entidades vinculadas e supervisionadas, de forma a manter o alinhamento estratégico para a geração de melhores resultados. E apresenta ações para o mapeamento de processos críticos no ministério, para a consolidação de portfólio de atividades de monitoramento e a melhoria contínua dos processos.

No aspecto do *controle*, o plano de governança do MDIC prevê ações nas áreas de integridade, com a publicação do código de conduta para a alta administração, implementação de controles e instrumentos para tratamento de conflito de interesses e a instituição de um programa de sensibilização, divulgação e a capacitação de servidores sobre os temas da integridade e do conflito de interesses. Com a corregedoria digital, o plano pretende desenvolver um projeto experimental, com a ideia de estendê-lo a todo o ministério, posteriormente, visando a obtenção do certificado ISO-27001, que trata da segurança da informação. E com as ações na área da qualidade da informação, propõe instituir a nova intranet do MDIC para possibilitar maior agilidade na comunicação interna e o alinhamento entre as unidades, divulgando as regras e as normas internas, os processos de trabalho e os resultados de ações; na área de qualidade da informação para o público externo, prevê a publicação das informações necessárias ao controle pela sociedade, atendendo à Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011) e da Política de Governança do Portal do MDIC, definindo o objetivo, as diretrizes, os procedimentos, os responsáveis pela atualização de cada página no sítio do MDIC na internet, o fluxo, o conteúdo mínimo e a periodicidade das publicações.

O plano de governança do MDIC ainda prevê algumas ações na área de operações, visando o aprimoramento da *gestão de talentos e do clima organizacional*, como o desenvolvimento permanente do servidor por meio de capacitações alinhadas

aos objetivos institucionais, e proposta de seleção de cargos e gratificações baseadas em um sistema de pontuação no contexto da iniciativa estratégica. Na área de *contratações e contratos públicos*, prevê a revisão das normas atuais, com edição de um manual contendo as recomendações da Controladoria-Geral da União no âmbito de licitações, contratos e convênios. Na área da *gestão da tecnologia da informação e segurança de dados*, dispõe sobre o reporte trimestral da área temática ao Subcomitê de Governança, nos assuntos sensíveis à governança e gestão.

Ao examinar o conteúdo da 4ª Resolução do Comitê, que trata do Plano de Governança do MDIC, percebe-se o alinhamento com os princípios e diretrizes do Decreto, que contemplam a categoria analítica dos conceitos e princípios da governança pública a seguir: *capacidade de resposta* – o plano de governança se relaciona com o esforço da busca de resultados para a sociedade, mencionada no planejamento estratégico do órgão; procura modernizar a gestão pública e a integração dos serviços públicos que oferece, de forma especial, por meios eletrônicos; *integridade* – o plano prevê a publicação e divulgação do código de conduta e do programa de integridade a todo o ministério, por meio de capacitações, de maneira a evitar o conflito de interesses e a corrupção; *confiabilidade* - está relacionada à capacidade da instituição em gerar, preservar e entregar valor público à sociedade, o que o plano de governança pode acrescentar ao articular os diferentes processos, instâncias e mecanismos de governança entre os diferentes níveis organizacionais; *melhoria regulatória* – o plano de governança se alinha a melhoria regulatória ao manter o processo decisório orientado pelas evidências, a exemplo da implementação do parecer técnico conclusivo, que contribuirá para processos mais bem instruídos com indicadores da realidade e motivação para o processo decisório; *prestação de contas e responsabilidade (accountability)* – o plano de governança sugere as atribuições, competências e as responsabilidades de acordo com as funções temáticas das estruturas e arranjos institucionais do MDIC; *transparência* – o plano de governança prevê o desenvolvimento da qualidade da comunicação interna e externa, para compartilhamento de informações na intranet, como normas e resultados de ações; e na página do ministério na internet, de informações de interesse da sociedade, conforme Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011).

Ao confrontar a realidade vivenciada pela administração pública federal nessa 4ª Resolução do Comitê de Governança Estratégica, verifica-se a harmonização com o que Martins e Marini (2014) designam capacidade organizacional ou capacidade de governo, na dimensão do desenho institucional, lastreado no modelo de gestão, pois enfoca atributos organizacionais, estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais,

recursos tecnológicos, financeiros e logísticos. Os aspectos técnico-administrativos são salientados nessa perspectiva, e apesar de existir uma política de governança que orienta as atividades, não ampara o conceito político-institucional no dizer de Aguilar (2011). Observam-se, também, elementos das dimensões da prontidão para atuar e do potencial de atuação, já que o MDIC está se organizando para reunir um estoque de capacidades para responder às demandas do cidadão, conforme a disponibilidade de recursos, legitimidade e urgência, por meio de programas, projetos e processos alinhados aos objetivos institucionais.

Sobre a categoria analítica – participação das partes interessadas, nota-se a responsabilidade pela aprovação do plano de governança vigente até julho/2020-MDIC, do Comitê de Governança Estratégica, e o monitoramento e a avaliação serão realizados pelo Subcomitê de Governança, que deverá apresentar relatos semestrais. Há a participação das seguintes áreas temáticas do ministério nas atividades do plano de governança: Corregedoria, Assessoria de Comunicação Social, Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, Coordenação-Geral de Pessoas, Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica, Assessoria Especial de Controle Interno, Assessoria Internacional e Gabinete da Secretaria Executiva e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

No que se refere à categoria da capacidade de gerar resultados e valor público, o MDIC considera o cidadão como beneficiário dos serviços públicos, e isso fica evidente no planejamento das atividades alinhadas aos objetivos institucionais, entretanto, não há participação do cidadão nas atividades dessa etapa, há apenas menção da sociedade como favorecida dos esforços empreendidos pelo órgão, especificamente, na perspectiva da transparência, isto é, na divulgação das atividades realizadas pela instituição em prol do público, de acordo com as normas legais vigentes, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011).

E a seguir, será realizada a narrativa das atas das reuniões do Subcomitê de Governança, constantes da relação do Quadro 18, que resultam em propostas para a apreciação do Comitê de Governança Estratégica – MDIC, tornando-se normas em forma de resoluções.

Quadro 18 - Atas das Reuniões do Subcomitê de Governança – MDIC.

Item	Data	Ata
1	26/04/2018	Ata da 1ª Reunião
2	18/06/2018	Ata da 2ª Reunião

3	12/09/2018	Ata da 3ª Reunião
4	08/11/2018	Ata da 4ª Reunião

Fonte: Extraído do sítio eletrônico do MDIC; adaptado pelo autor, maio/2019.

Na primeira reunião do Subcomitê de Governança, presidida pelo Subsecretário de Informação e Gestão Estratégica, fez-se uma apresentação das normas do Decreto Nº 9.203/2017, das recomendações do Comitê Interministerial de Governança sobre a necessidade do desenvolvimento de um plano de governança, a ser proposto ao Comitê de Governança Estratégica do MDIC, da revisão da carta e do portal de serviços ao cidadão do MDIC, e as orientações de como se daria o processo para o desenvolvimento das atividades entre as áreas responsáveis.

Na segunda reunião do Subcomitê de Governança, os membros presentes aprovaram a ata da reunião anterior e passaram a deliberar sobre os assuntos da pauta. Um representante do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentou o novo portal de serviços ao cidadão, capaz de realizar a carta de serviços, de maneira automática, inclusive para o MDIC. Enfatizou-se se os mecanismos da governança: liderança, estratégia, *accountability* e operações para as ações do Plano de Governança a ser submetido ao Comitê de Governança Estratégico – MDIC. Frisou-se sobre o mapeamento de processos como ferramenta de gestão de riscos e o lançamento do Programa de Integridade do MDIC e a Corregedoria Digital. Houve um impasse entre Coordenação de Gestão e Tecnologia da Informação e Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica sobre a responsabilidade dos dados abertos, a ser tratado pela Secretaria Executiva.

Na terceira reunião do Subcomitê de Governança, discutiu-se sobre as alterações das ações que contemplarão o plano de governança, e a minuta de resolução da gestão de riscos do biênio, a ser apresentada na próxima reunião do Comitê de Governança Estratégico – MDIC.

Na quarta reunião do Subcomitê de Governança, abordou-se sobre as trinta e oito ações previstas para o plano de governança, e que há apenas quatro a serem detalhadas para a conclusão do plano. Houve a participação de um representante da Casa Civil, que reforçou sobre a Análise do Impacto Regulatório – AIR, por ser um processo sistemático de análise baseado em evidências, que busca analisar o impacto das alternativas existentes para solucionar o problema regulatório, a fim de alcançar objetivos pré-definidos e orientar a tomada de decisão. Há guias, manuais e vídeos

orientadores disponíveis no sítio eletrônico da presidência da república. A representante enfatizou que em breve a Controladoria-Geral da União deverá utilizar a ferramenta nas auditorias realizadas.

Pela análise das atas do Subcomitê de Governança, nota-se que as reuniões são momentos de interação entre as áreas temáticas do MDIC e significativas arenas de consensos e dissensos para a discussão de assuntos relacionados às atividades de governança pública. São ocasiões de manifestações das áreas sobre suas competências, responsabilidades e limitações para atender aos desafios propostos por essa configuração de construções e decisões coletivas que a governança pública impõe ao contexto.

No relatório individual do MDIC, do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, apurou-se um índice de governança e gestão públicas de 48%, classificado como uma faixa intermediária, de um grau de maturidade da prática de governança que varia entre os seguintes níveis de capacidade (inexpressivo – 0 a 14,99%; inicial – 15 a 39,99%; intermediário – 40 a 70%; aprimorado – 70,01 a 100%).

4.2.5 A portaria de definição do modelo de governança do Instituto Nacional do Seguro Social

Quadro 19 – Subcategorias do Modelo de Governança do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
Define o modelo de governança do Instituto Nacional do Seguro Social.	Fica instituído o modelo de governança do INSS, com a seguinte composição: I - Comitê Estratégico de Governança - CEGOV; II - Comitês Técnicos Permanentes - CTP; III - Subcomitês Técnicos Permanentes - STP; e IV - Núcleos Técnicos Permanentes - NTP	Presidente do INSS

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
<p>Comitê Estratégico de Governança - CEGOV</p> <p>- conferir maior efetividade e alinhamento às ações estratégicas do Instituto, promovendo melhoria de sua gestão; e</p> <p>- definir políticas, estratégias e programas para mitigar riscos e aperfeiçoar os controles em suas atividades, bem como aprimorar os mecanismos de governança corporativa.</p>	<p>O Comitê Estratégico de Governança é um órgão colegiado permanente, de natureza deliberativa, vinculado diretamente à Presidência do INSS, com finalidade de assessorar o Presidente na condução da política de governança.</p> <p>Compete ao CEGOV:</p> <p>I - definir o direcionamento estratégico do Instituto e supervisionar sua gestão;</p> <p>II - propor políticas, mecanismos e práticas organizacionais para atendimento aos princípios e diretrizes de governança pública;</p> <p>III - supervisionar a promoção do desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar e monitorar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;</p> <p>IV - aprovar manuais, guias, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para implementação dos princípios e diretrizes de governança pública;</p> <p>V - deliberar sobre solicitações de alteração dos projetos estratégicos do Instituto;</p> <p>VI - monitorar os controles internos da gestão contra ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficientes e ineficazes;</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
	<p>VII - manifestar-se sobre situações em que possam configurar cenário de conflito de interesses nas atividades do Instituto;</p> <p>VIII - apreciar relatórios emitidos pela auditoria interna e órgãos de controle interno ou externo, relacionados à qualidade da governança corporativa, ou que tenham relevância para o desempenho das ações e cumprimento da missão do Instituto;</p> <p>IX - realizar a gestão de riscos estratégicos, bem como estabelecer limites de exposição a riscos globais da Entidade, bem com os limites de alçada ao nível de unidade;</p> <p>X - promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência;</p> <p>XI - proceder a autoavaliação de suas atividades e identificar oportunidades de melhorias na forma de sua atuação;</p> <p>XII - <i>deliberar sobre criação, extinção ou alteração de Comitês, Subcomitês e Núcleos Técnicos Permanentes;</i></p> <p>XIII - estabelecer as diretrizes de funcionamento, monitoramento e avaliação dos Comitês, Subcomitês e Núcleos Técnicos Permanentes e garantir seu alinhamento, visando à</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
	<p>coerência e coordenação dos programas e das políticas de governança específicos;</p> <p>XIV - expedir resoluções necessárias ao exercício de suas competências; e</p> <p>XV - deliberar sobre quaisquer outras matérias que lhe sejam submetidas pelo Presidente.</p>	
Comitês Técnicos Permanentes CTP	<p>Subsidiar as ações do Comitê Estratégico de Governança, no âmbito da Administração Central relativamente a áreas temáticas específicas de seu interesse.</p> <p>I - gestão e inovação institucional;</p> <p>II - gestão da informação corporativa;</p> <p>III - gestão da segurança da informação e comunicação;</p> <p>IV - gestão da ética pública;</p> <p>V - gestão de pessoas;</p> <p>VI - gestão logística e patrimonial; e</p> <p>VII - controle interno e integridade.</p>	
	<p>Os STP têm como finalidade apoiar os CTP na execução de suas atividades, em âmbito nacional, regional e local.</p> <p>Compete aos STP as seguintes atribuições, relacionadas à sua respectiva área temática:</p> <p>I - subsidiar o respectivo CTP com informações e execução de plano de trabalho e de outras</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Subcomitês Técnicos Permanentes – STP	<p>atividades demandadas pelo colegiado;</p> <p>II - disseminar e propor melhorias de manuais, guias, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para implementação da boa <i>governança</i>;</p> <p><i>III - propor a criação, extinção ou alteração de NTP e efetuar o alinhamento e supervisão de suas atividades;</i></p> <p>IV - apresentar proposta de plano de trabalho, inclusive dos NTP, para aprovação e consolidação do CTP;</p> <p>V - orientar e supervisionar a execução das atividades dos NTP vinculados;</p> <p>VI - apresentar relatórios periódicos de suas atividades ao CTP e identificar oportunidades de melhorias na forma de sua atuação;</p> <p>VII - elaborar proposta de Regimento Interno e submeter à aprovação do CTP; e</p> <p>VIII - desempenhar outras atividades demandadas pelo CTP ou pelo CEGOV.</p>	
Núcleos Técnicos Permanentes NTP	<p>Compete aos NTP apoiar as atividades e atender as demandas do respectivo STP.</p> <p>A instituição dos Subcomitês e NTP se dará por meio de ato do Presidente do INSS,</p>	

Princípios/conceitos de governança pública	Componentes da Governança Pública	Participação das partes interessadas (stakeholders)
	mediante proposta do respectivo CTP	

Fonte: (BRASIL, 2018) Portaria nº 1.139, de 26 de dezembro de 2018, elaborado pelo autor – maio/2019.

Ao examinar a Portaria que institui a estrutura derivada do Decreto para o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, percebe-se uma denominação diversa dos órgãos da administração direta (ministérios). O INSS é uma autarquia federal, com CNPJ (cadastro nacional pessoa jurídica) próprio, vinculado ao atual Ministério da Economia, pertencente à administração indireta, e define o seu comitê interno em Portaria com o Modelo de Governança do Instituto, composto por quatro tipos de comitês: Comitê de Governança Estratégica, Comitês Técnicos Permanentes, Subcomitês Técnicos Permanentes e Núcleos Técnicos Permanentes.

O Comitê de Governança Estratégica é a instância que atende ao Decreto no âmbito dos comitês internos às organizações públicas e que executa a política de governança da administração pública federal no contexto do INSS. O Comitê de Governança Estratégica é um órgão de natureza permanente, com deliberação coletiva e de assessoria direta ao Presidente do INSS na condução da política de governança.

Os Comitês Técnicos Permanentes subsidiam as ações do Comitê de Governança Estratégica nas áreas temáticas no contexto da administração central, na gestão e inovação institucional, na gestão da informação corporativa, na gestão da segurança da informação e comunicação, na gestão da ética pública, na gestão de pessoas, na gestão logística e patrimonial e no controle interno e integridade.

Os Subcomitês Técnicos Permanentes têm como finalidade apoiar os comitês técnicos permanentes na execução das atividades, nas esferas nacional, regional e local, além de desempenhar outras atividades demandadas pelo Comitê Técnico Permanente e Comitê Estratégico de Governança.

Aos Núcleos Técnicos Permanentes cabem apoiar as atividades e atender as demandas dos respectivos Subcomitês Técnicos Permanentes. A instituição dos Subcomitês e Núcleos Técnicos Permanentes se dará por meio de ato do Presidente do INSS, mediante a proposta do respectivo Comitê Técnico Permanente.

Observa-se que o INSS previu uma estrutura com vários comitês para o atendimento do Decreto Nº 9.203/2017, entretanto, ainda não instituiu os dispositivos individuais de criação com a distribuição formal dos agentes que representarão as funções, por isso, apenas consta como parte o próprio Presidente do INSS.

Em pesquisa realizada, verificou-se que há uma estrutura regimental recente da autarquia, estabelecida pelo Decreto Nº 9.746, de 08 de abril de 2019, e nela consta uma divisão com a denominação - Diretoria de Integridade, Governança e Gestão de Riscos. Houve inclusive a transição da vinculação do Ministério do Desenvolvimento Social, para o Ministério da Economia e o Governo tem se engajado para a aprovação da proposta de reforma da previdência no Congresso Nacional, em meados de julho de 2019, antes do recesso do poder legislativo.

Apesar de não apresentar documentos publicados de atividade dos comitês em desenvolvimento, optou-se por mantê-la na amostra, pois é uma instituição emblemática para a sociedade, por se tratar de uma Entidade Autárquica com serviços de atendimento de extrema importância ao cidadão, no ramo da previdência social.

No relatório individual do INSS, do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, apurou-se um índice de governança e gestão públicas de 45%, classificado como uma faixa intermediária, de um grau de maturidade da prática de governança que varia entre os seguintes níveis de capacidade (inexpressivo – 0 a 14,99%; inicial – 15 a 39,99%; intermediário – 40 a 70%; aprimorado – 70,01 a 100%).

4.3 SÍNTESE DA REALIDADE INVESTIGADA

Ao realizar uma síntese dos produtos encontrados pelas organizações-alvo da pesquisa, observa-se que há espaço para o desenvolvimento das atividades

preconizadas pelo Decreto e pelo Guia da Política de Governança Pública, conforme a figura 2.

Figura 2 – Ações previstas e realizadas pelas organizações públicas pesquisadas.

Órgão/Entidade	Portaria de instituição do Comitê Interno	Resoluções dos comitês	Atas dos comitês	Decreto 9.203/2017
MEC	publicada	não publicada	não publicada	atende em parte
INSS	publicada	não publicada	não publicada	atende em parte
MDIC	publicada	publicadas	publicadas	atende

Fonte: elaborada pelo autor com base na análise documental, jul. /2019.

Nota-se o atendimento pleno das ações dispostas no Decreto, apenas pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, o que indica a maneira intempestiva das organizações públicas na operacionalização da Política estatuída. Verificou-se a alteração do Decreto, em julho de 2019, em que o prazo inicial de cento e oitenta dias, a partir de novembro de 2017, foi suprimido da norma legal.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo se propôs a analisar a operacionalização da governança pública na Administração Pública Federal a partir da política de governança de 2017. A possibilidade desta análise passou pelo mapeamento, síntese e comparação dos conceitos de governança pública na literatura nacional, internacional, e na política de governança estatuída, a partir do ano de 2017, nas organizações públicas do poder executivo federal. Em seguida indicou-se as categorias analíticas à luz das definições teóricas de governança pública para analisar a implementação da política de governança em organizações selecionadas da administração pública federal.

Sobre os conceitos de governança pública parece não haver um consenso entre estudiosos do tema, haja vista a multiplicidade de significados e soluções que aspiram encontrar, resultando nos vários predicados que se encontram publicados em vasta literatura: governança participativa, governança societal, governança democrática, governança para resultados, governança colaborativa, governança social.

Contudo, parece haver forte tendência dos autores em reconhecê-la pela ideia central de um conjunto de capacidades: *capacidade de governo* (liderança, competências, potencial e prontidão de atuação e desenho institucional), *capacidade de gerar resultados* (prestar serviços públicos e elaborar políticas públicas de qualidade) e *capacidade colaborativa* (com a participação de diferentes atores), razão pela qual admitem-se essas três capacidades como categorias analíticas desta dissertação de mestrado.

O conceito de governança pública que Martins e Marini (2014) apresentam é esclarecedor ao contexto investigado e por esse motivo aplica-se como orientador teórico central nesta pesquisa: “Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44). Os autores reforçam que a governança pública é um processo e, por isso, deve-se pensá-lo de forma escalar, no nível *macro* - aplica-se às instituições em geral e numa perspectiva de Estado, de longo prazo; no nível *meso* – como parcela

da agenda de um governo com demarcação temporal; e no nível *micro* – como objeto de intervenções delimitadas ao âmbito organizacional, suas políticas, programas e projetos.

No âmbito da política de governança da administração pública federal, o conceito de governança contempla os mecanismos de liderança, estratégia e controle, colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Os princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), e transparência, atrelados às diretrizes do Decreto, para o estabelecimento de um consenso acerca do que é governança, com a indicação de uma referência de boas práticas, deve balizar a atuação do agente público, centrada no cidadão e na missão institucional.

Neste sentido, em resposta ao problema norteador, buscou-se investigar a realidade da administração pública federal, pela análise de dois ministérios e uma entidade autárquica, em uma amostra não probabilística - por conveniência, casos típicos ou singulares, considerando a disponibilidade de documentos publicados, e as fases de instituição dos comitês internos de governança, para abarcar diversas possibilidades de comparação com a literatura científica de suporte.

Observou-se na realidade investigada do Ministério da Educação – MEC, órgão público federal da administração direta, vinculado à Presidência da República, que houve a instituição de um Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, de natureza deliberativa e normativa, além de um Subcomitê Assessor de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, de natureza técnica e propositiva, com vistas a estimular e agilizar a troca de informações e experiências entre as áreas de gestão, assessoramento e operações do ministério. Enquanto no Comitê nota-se a presença da alta administração, um caráter de responsabilidades de natureza política e propósito de atender ao Decreto no aspecto normativo, no Subcomitê Assessor há a presença da alta administração e de representantes técnicos, indicados por políticos e burocratas, com o propósito de atender aos aspectos operacionais das atividades temáticas.

Outra realidade pesquisada foi a do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, entidade autárquica da administração indireta, vinculado ao atual Ministério da Economia, que inovou na nomenclatura da instância responsável pela execução da política de governança, definindo-a como Modelo de Governança, composto por quatro comitês: Comitê de Governança Estratégica, Comitês Técnicos Permanentes, Subcomitês Técnicos Permanentes e Núcleos Técnicos Permanentes. O Comitê de Governança Estratégica é o órgão permanente, deliberativo, normativo e a instância interna responsável pela execução da política de governança no INSS; é também responsável pela criação, alteração ou extinção de outros comitês, subcomitês ou núcleos permanentes. Os Comitês Técnicos Permanentes subsidiam as ações do Comitê de Governança Estratégica nas áreas temáticas no contexto da administração central, na gestão e inovação institucional, na gestão da informação corporativa, na gestão da segurança da informação e comunicação, na gestão da ética pública, na gestão de pessoas, na gestão logística e patrimonial e no controle interno e integridade. Os Subcomitês Técnicos Permanentes têm como finalidade apoiar os comitês técnicos permanentes na execução das atividades, nas esferas nacional, regional e local, além de desempenhar outras atividades demandadas pelo Comitê Técnico Permanente e Comitê Estratégico de Governança. Aos Núcleos Técnicos Permanentes cabem apoiar as atividades e atender as demandas dos respectivos Subcomitês Técnicos Permanentes. O INSS previu uma estrutura com vários comitês para o atendimento do Decreto Nº 9.203/2017, entretanto, ainda não instituiu os dispositivos individuais de criação com a distribuição formal dos agentes que representarão as funções, por isso, apenas consta como parte o próprio Presidente do INSS. Verificou-se, além disso, a existência de uma estrutura regimental recente da autarquia, de abril de 2019, que aponta para um momento de transição marcante para a instituição pública. Apesar de não apresentar documentos publicados de atividade dos comitês em desenvolvimento, optou-se por mantê-la na amostra, pois é uma instituição emblemática para a sociedade, por se tratar de uma Entidade Autárquica com serviços de atendimento de extrema importância ao cidadão, no ramo da seguridade social.

Já a realidade do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, órgão público da administração direta, vinculado ao atual Ministério da Economia, foi a que proporcionou a maior quantidade de documentos publicados para a análise, pois obteve-se acesso às portarias de instituição do comitê interno, conforme prevê o Decreto, além das resoluções do comitê e das atas do subcomitê, que retratam as atividades específicas desenvolvidas pelas instâncias de governança. O Comitê de Governança Estratégica do MDIC foi instituído em conjunto com o Subcomitê de Governança Estratégica, ficando o primeiro como colegiado deliberativo e normativo e o segundo de natureza propositiva e operacional, ou em outras palavras, promotor de mecanismos, planos e diretrizes para o aperfeiçoamento da governança no âmbito do ministério. O Comitê de Governança Estratégica, além de cumprir com o que determina o Decreto, apresenta uma tarefa de manter o planejamento estratégico em andamento pelo MDIC, podendo, a seu critério, instituir subcomitês ou grupos de trabalho para o assessoramento de temas específicos de sua competência, e atuar na qualidade de comitê permanente para a desburocratização, simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos. A Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica presta o apoio técnico ao Comitê e coordena o Subcomitê. O Subcomitê de Governança Estratégica acompanha as reuniões do Comitê e todos os produtos resultantes das atividades compõem um relatório consolidado, que será apresentado, anualmente, assim como o plano de ação para as reuniões. A coordenação do subcomitê poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicas e privadas, além de pesquisadores e especialistas, se necessário, para o atendimento das finalidades do Subcomitê. Sobre a participação de interessados, há possibilidade de participação de colaboradores convidados do MDIC, que poderão se manifestar, se forem instados pelo Presidente do Comitê, porém, não há previsão de participação direta do cidadão.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União - TCU, tem realizado um levantamento junto aos órgãos e entidades da administração pública federal, desde o ano de 2012, e publicou, em 2018, o Acórdão N° 2.699/2018, com o objetivo de medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, acompanhando a evolução desses índices, anualmente, no intuito de estimular a adoção de boas práticas de governança e gestão, a fim de que órgãos e entidades

aprimorem a capacidade de entregar resultados à sociedade. Utilizou-se, nesta pesquisa, apenas o índice integrado de governança e gestão públicas, para se ter uma ideia escalar, complementar às informações descritivas do trabalho, e a título de ilustração, haja vista, que o próprio Guia da Política de Governança Pública não recomenda o uso para medir a implementação da política, já que os conceitos e variáveis são diferentes em alguns pontos. Para servir para esse fim, deveria passar por um alinhamento conceitual (BRASIL; 2018, p. 31).

A classificação do TCU para o índice integrado de governança e gestão pública varia de um grau de maturidade da prática de governança que oscila entre os seguintes níveis de capacidade (inexpressivo – 0 a 14,99%; inicial – 15 a 39,99%; intermediário – 40 a 70%; aprimorado – 70,01 a 100%). O TCU disponibilizou relatórios individuais das 498 (quatrocentos e noventa e oito) organizações com respostas válidas. Na amostra considerada nesta dissertação, obteve-se os índices individuais do Ministério da Educação – 30%; do Instituto Nacional do Seguro Social – 45%; e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – 48%, estando o MEC na faixa inicial de capacidade, e o INSS e o MDIC na faixa intermediária de capacidade da prática de governança. Observou-se no levantamento do TCU, que as empresas estatais obtiveram níveis mais altos no mesmo índice, o que pode se explicar em razão de haver um contato maior com o tema governança há longa data, em especial a governança corporativa, já que muitas empresas públicas negociam ações na Bolsa de Valores.

Pelos achados desta pesquisa, observa-se o grande esforço da administração pública federal para implementar as ações recomendadas pelo Decreto, adaptar as estruturas existentes, considerando a troca de comando do governo federal em 2019, com a nomeação de Novo Presidente da República, que impeliu fusões de ministérios, extinções e criações de órgãos, entidades e conselhos, e levar adiante a Política de Governança. Ademais, notou-se que houve uma mudança do Decreto, em julho de 2019, que suprimiu o período de cento e oitenta dias exigido a partir de novembro de 2017 para o atendimento do normativo pelas organizações pertencentes à administração pública federal.

Ao cotejar os resultados empíricos com as categorias analíticas eleitas para esta dissertação, visualiza-se um conjunto de esforços focado na *capacidade de governo*, de maneira especial sobre o desenho institucional, na dimensão do modelo de gestão, pela organização dos processos, estratégia, estrutura, quadros funcionais, recursos tecnológicos, financeiros e logísticos, com algumas situações que envolvem o potencial e a prontidão para atuar. Sobre a *capacidade de gerar resultados – valor público*, há um pequeno número de manifestações escritas na estratégia das organizações analisadas sobre a necessidade de se fazer algo, porém, relacionadas à generalidade de “atender ao cidadão” ou “atender à sociedade”. As ações mais concretas se relacionam ao direito do cidadão às informações do que a administração pública está produzindo, derivadas do princípio da transparência e da Lei de Acesso à Informação, e algumas implementações de ações de governo eletrônico, em que solicitações podem ser feitas pelo cidadão, diretamente nas páginas do órgão na internet. Sobre a *capacidade colaborativa*, visualiza-se a possibilidade de participação de vários atores, usualmente políticos e burocratas, entretanto, o cidadão ainda não possui essa prerrogativa visível como agente, capaz de contribuir com a mudança nas instituições, a não ser pelo texto do Decreto, que menciona a realização de audiências públicas, “sempre que for conveniente”, e manter processo decisório desburocratizado e “pelo apoio à participação da sociedade”. A ampliação do conceito sobre a capacidade colaborativa, entre atores públicos e privados, governança em rede, na dimensão sociopolítica reclamada por alguns autores parece estar incipiente, ainda, nesta etapa.

No que se refere aos princípios e diretrizes da política de governança pública, já se percebe a aparição deles nas ações produzidas pelo Comitê e Subcomitê de Governança Estratégica do Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços, ademais o ministério já deu início ao Programa de Integridade e a Implementação da Gestão de Riscos e Controles Internos preconizados no Decreto, além de ações específicas relacionadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle do Plano de Governança.

O que se pode dizer, é que ainda existe abundante preocupação com a estrutura tecno-burocrática das instituições públicas, denotando o mérito que o componente da governança como capacidade de governo possui no debate. Talvez haja a intenção

do Estado em ampliar a participação do cidadão, como líder das potenciais relações colaborativas entre este e a sociedade civil, pois começam a aparecer conceitos como “valor público” e “apoio à participação da sociedade” nos instrumentos legais publicados.

Cumprir destacar que por se tratar de uma política relativamente nova para ser incorporada pelo vasto aparelho do Estado, há muitos ministérios/autarquias que ainda estão nas fases anteriores do que recomenda o Decreto, ou até então não publicaram os dispositivos que instituem os comitês internos de governança, dificultando a análise da implementação da Política de Governança Pública, de maneira ampla.

Por fim, é indispensável para o avanço da ciência, que se possa realizar estudos periódicos, contrastando a produção teórica com a realidade em transformação, apontando os estágios de desenvolvimento, estagnação, inadequações e até incompletudes para despertar reflexões, não apenas da comunidade acadêmica, dos gestores de instituições públicas, dos servidores públicos, mas prioritariamente do cidadão, que não se dedica a estudos específicos para entender esta complexa configuração contextual, sendo a principal parte da “coisa pública”.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; BONIVENTO, José Hernández; GRIN, Eduardo José. O governo das grandes cidades na América Latina: desafios para a governança da descentralização. **Cadernos Adenauer**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2017. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/23369-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2017.

AGRANOFF, Robert. **Managing within networks: adding value to public organizations - public management and change**. 1ª ed. Georgetown University Press, 2007. 274p.

AGUILAR, L. F. Public governance for results: a conceptual and operational framework. **United Nations Economic and Social Council**, Comitee of Experts on Public Administration, Tenth session New York, 4-8 April 2011.

ALMEIDA, F. A. S. et al. **A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders**. In: Encontro da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. 15 p.

ALVES, L. E S. Governança e cidadania empresarial. RAE: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 78-86, out/dez. 2001.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Oxford: Princeton University Press, 2002, 202p.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>.

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel. **A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob o paradigma da “Governança Societal”**: um estudo multicaso. Brasil. 2018. 140f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, Martin W; **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 13. Ed. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 189-217.

BECKHARD, Richard. **Desenvolvimento Organizacional: estratégias e modelos**. São Paulo: 1972.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. de A. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: Tecnologias Distintas ou Instrumentos de um mesmo construto? **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 1, jan/mar, p.8-15, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902001000100002>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil, 2018. 86p. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 35, nov. 2004. ISSN 2317-1529. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/115/99>. Acesso em: 04 jul. 2018. doi: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n2p35>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.699/2018**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comitê e Subcomitê de Governança Estratégica. Resoluções nºs 1 a 5/2018; Atas nºs 1 a 4/2018. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 24 set. 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/gestao-estrategica>. PDF. Acesso em: 4 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622>. PDF. Acesso em: 22 nov. 2017.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

BUENO, R. L. P.; BRELÁZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.

CEPIKU, Denita. Public Governance: research and operational implications from a literature review. In: CEPIKU, D., MENEGUZZO, M., SENESE M. (Eds.), **Innovations in Public Management and Governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008, p. 97-113.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Governo Federal lança guia sobre a Política de Governança Pública**, [Brasília], 06 dez. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 02 abr. 2019.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007. cap 9.

DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 3, 2014. Disponível em: <https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/621>. Acesso em: 6 jul. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. European Governance: a white paper. 2001. Disponível em: http://www.ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm. Acesso em: 11 nov. 2017.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção**: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar/abr. 2017. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 02 fev. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIRARDI, Jeferson; OLIVEIRA, Antonio G. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade – RAGC**, Monte Carmelo, v.7, n. 27, 2019, p. 59-72. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1722>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **ERA - Revista**

de Administração de Empresas, São Paulo, 1995, v. 35, n. 3, p. 20-29. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200>. Acesso em: 20 maio 2017.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p. ISBN 978-85-99645-38-3. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf. Acesso em 20 nov. 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Study 13: Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Disponível em: <http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-publicsector>. Acesso em: 1 maio 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, mai/jun. 2006.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n.130, p.42-53, mai/ago. 2014. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 6 abr. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b. 286 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 266 p.

MEZA, M. L. Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo, 2016. Governança Pública. In: GONÇALVES (Org.), **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. 2016, cap. 5, p. 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. 336p.

MOORE, M. Public Value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, vol. 53. n.3, set.1994, p. 296-303.

NEVES, Fernando Pereira et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista ESPACIOS**. Vol. 38, nº 7, p. 6, 2017. ISSN 0798 1015. Disponível em:

<http://www.revistaespacios.com/a17v38n07/17380706.html#uno>. Acesso em: 05 set. 2018.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Gestão do Conhecimento**. Tradução de Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

OCDE. **OECD Principles of Corporate Governance**. 2004. 69 p. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2016.

OCDE/CAF/CEPAL (2018), **Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo**, Éditions OCDE, París. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>. Acesso em: 03 jul. 2018.

OCDE (2018), **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**, Éditions OCDE, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2018.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria. **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. 336 p.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Desenvolvimento organizacional na administração pública - A correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 75 a 105, ago. 1985. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10276>. Acesso em: 06 maio 2019.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.127, mai./ago., 2013, p. 28-32.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. **Política de Governança Pública**, [Brasília], 10 dez. 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/politica-de-governancapublica>. Acesso em: 02 fev. 2019.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

ROBICHAU, R. W. The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, n. 1, p. 113-131, 2011.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne. n. 44, p. 652-667, 1996.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos Sistemas Regionais de CT&I**. 2011. 227 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

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

SILVA, R. M. et al. **Plataformas logísticas**: uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. *Espacios*, Mérida, v. 35, n. 8, p. 2-24, Jul. 2014.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 02 fev. 2019.

TEIXEIRA, E. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010, p.11. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/245956684/POLITICAS-PUBLICAS>. Acesso em: 02 fev. 2019.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Basic facts about the United Nations**. New York: Department of Public Information, 2004.

UNITED STATES. **Sarbanes-Oxley Act. Public Law 107–204**: 107th Congress, Washington, D. C.: p. 745-810, 30 jul. 2002. Disponível em: <http://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

YIN, Robert K. Comparando estudos de caso com outras estratégias de pesquisa. In: **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 21-28.

ZANDOMENECO, Herbert Etges. **Democracia e governança pública**: instrumentos legais para o controle popular da gestão pública no Brasil. 2018. 127f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

