



A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Jeferson Girardi

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Mestre em Administração.

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Curitiba, PR, Brasil.

jefersongirardi@alunos.utfpr.edu.br

Ricardo Lobato Torres

Docente da Universidade Federal do Paraná – UFPR e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Doutor em Economia.

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Curitiba, PR, Brasil.

rtorres@utfpr.edu.br

Resumo

Este estudo versa sobre as características da governança pública e como a Administração Pública federal brasileira a 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 em três organizações da administração pública federal: o 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; evidencia-se a ênfase que organizações públicas da pesquisa dão à estrutura tecnoburocrática; realça-se o mérito que o componente da governança como capacidade de governo possui no debate; e finalmente apresentam-se as estruturas e formas que as organizações-alvo do estudo implementam com a política de governança, traduzindo a concepção de governança pública adotada pelo aparelho do Estado.

Palavras-chave: governança pública; Política de Governança; Administração Pública federal; capacidade de governo.

THE OPERATIONALIZATION OF GOVERNANCE POLICY IN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION**Abstract**

This study focuses on the characteristics of public governance and how the Brazilian federal Public Administration conceives it based on the implementation of the 2017 public governance policy. The methodological approach adopted was qualitative, descriptive, of an applied nature, outlined in a case study in three federal public administration organizations: the Ministry of Education, the Ministry of Industry, Foreign Trade and Services and the National Social Security Institute. The results include the exposure of the concepts of public governance, its principles, guidelines and components; the emphasis that public research organizations give to the techno-bureaucratic structure is evident; the merit that the governance component as a government capacity has in the debate is highlighted; and finally, the structures and forms that the target organizations of the study implement with governance policy are presented, translating the conception of public governance adopted by the State apparatus.

Keywords: public governance; Governance Policy; Federal Public Administration; government capacity.

1 INTRODUÇÃO

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 - OCDE, 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 do seu público principal - o cidadão, que aspira por serviços públicos de qualidade em contrapartida ao pagamento dos tributos (Brasil, 2017).

As reformas administrativas com vistas a diminuir a burocracia, melhorar os resultados dos serviços públicos entregues ao cidadão, e evitar a corrupção que envolve

instituições e agentes públicos e privados têm o intuito de restabelecer a confiança entre as partes e as relações previstas nesse contrato social (Matias-Pereira, 2010).

Surge uma oportunidade de renegociar a avença, oferecer condições de isonomia para os entes, reconstituir 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).

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).

Analisa-se a governança no ambiente organizacional em que ela se implementa, com vistas a mapear, sintetizar e comparar os conceitos de governança pública na literatura e na política de governança pública brasileira, a exemplo de dois ministérios e uma autarquia federal, a partir da legislação específica de 2017. Para isso, a pergunta norteadora do estudo consiste em: Como a governança pública é operacionalizada pela administração pública federal do Estado brasileiro a partir da política de governança de 2017?

A questão se justifica em razão de 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 examinar como ela realiza isso, bem como, identificar quais os instrumentos adotados com a vigência da política nacional de governança de 2017.

Para atender a este propósito, o artigo se divide em cinco seções, sendo a primeira delas esta introdução, que contextualiza o tema da governança pública, seguida 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. Na terceira seção, descrevem-se os métodos da pesquisa, que configuram o conteúdo empírico investigado, a natureza e os

objetivos da pesquisa, bem assim o delineamento e os procedimentos utilizados. Na quarta seção, apontam-se os resultados da investigação. Na quinta seção, são apresentadas as conclusões e as sugestões para futuras pesquisas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A Governança Pública no Contexto Internacional

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” (World Bank, 1992, p. 33). A partir disso, o assunto governança torna-se proeminente e começa a figurar na administração pública (Meza; Moratta; Groschupf, 2016).

Os fundamentos da governança pública se sustentam nos estudos desenvolvidos pelas ciências econômicas e pela ciência política. 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).

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 *et al.*, 2016).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico explica a governança pública pela “constituição de 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, p. 16).

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, 2001)*, 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 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 produtora (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).

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 nossa.

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 gerenciamento de negócios;	Micro, meso e macro perspectivas são abordadas; o foco está na capacidade da administração pública de orientar redes sociais complexas;
Principal foco dos esforços de modernização	Foco de gestão; Estruturas de entrega; Incentivos para eficiência; Foco de curto prazo; Especialização; Foco no cliente;	Foco político; Arranjos de governança; Incentivos para eficácia; Foco de longo prazo; Integração; Foco no 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; Literatura internacional;	Teorias políticas; Principalmente literatura europeia;
Dimensão da prestação de contas para a sociedade civil	Desempenho vertical de organizações individuais; Prestação de contas em termos de resultados (<i>outputs</i>).	Desempenho horizontal da rede de organizações; 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 nossa; 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 [...]” (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 *apud* Martins; Marini, 2014). 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.

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.

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).

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) (Agranoff, 2007).

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).

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, e *ex post* com 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*, confiança e valores, compondo uma

espécie de metagovernança, ou a “governança da governança”. *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 (Peters, 2010; Goldsmith; Eggers, 2004 *apud* Martins; Marini, 2014, p. 48).

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).

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).

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, a 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.

2.3 - 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 [...] 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 simplificadamente 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*). 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, p.28; 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 a 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).

Espera-se que os princípios e diretrizes da governança reforcem os conteúdos normativos dos princípios constitucionais, ampliando a interpretação. 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 3 apresenta as diretrizes do decreto, relacionadas aos princípios respectivos.

Quadro 3 – 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.
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.

Princípio	Diretriz
	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 pelos autores (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”. E o controle compreende os “processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução [...] econômica, eficiente e eficaz [...] no dispêndio dos recursos públicos” (Brasil, 2017, p. 2, grifo nosso).

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 o Quadro 4.

Quadro 4 – 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	Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades;

Atores/Estruturas	Funções
Ministros; ocupantes de cargos de natureza especial e DAS 6; presidentes e diretores de autarquias e fundações; Autoridades equivalentes.	
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades.

Fonte: Brasil (2018, p. 67)

Cumpra 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.

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”.

3 METODOLOGIA

Cabe esclarecer que este artigo deriva de uma pesquisa em maior profundidade, desenvolvida na forma de dissertação de mestrado. Trata-se de 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). No que se refere aos objetivos ou fins, a pesquisa se caracteriza como descritiva e quanto ao método de abordagem ao problema é denominada qualitativa. Quanto 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 aplicou-se a análise de conteúdo.

O estudo de caso teve 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.

Empregou-se na coleta e na 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.

Desde a publicação do Decreto, muitas organizações governamentais deram início à operacionalização dos comitês internos, conforme os instrumentos normativos relacionados no Quadro 5, extraídos do sítio eletrônico da Casa Civil da Presidência da República, onde consta a lista exemplificativa 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 5 – Relação de órgãos/entidades com comitês internos de governança instituídos.

Órgão/Autarquia	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 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

Órgão/Autarquia	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	<u>Portaria N° 504-SEI, de 19 de março de 2018 e Portaria-SEI N° 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
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
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

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

Ressalte-se que o Decreto N° 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 pela análise dos dados daquele sítio eletrônico governamental, 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.

De posse dos instrumentos legais que instituem política de governança da administração pública e dos dispositivos regimentais que dela derivam, além das atas dos comitês internos de governança, buscou-se verificar a presença dos componentes da governança, no dizer de Martins e Marini (2014), 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 6.

Quadro 6 - Categorias analíticas e variáveis operacionais (subcategorias) da pesquisa.

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 pelos autores, maio/2019.

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.

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.

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.

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, que são apresentados na Seção dos Resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apesar da falta de acordo quanto ao conceito de governança pública, há uma notável tendência entre os autores em reconhecê-la com base na ideia principal 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) (Martins; Marini, 2014).

Ao cotejar os resultados empíricos com as categorias analíticas eleitas para este estudo, 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 (Brasil, 2017; Martins; Marini, 2014).

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” (Brasil, 2017; Martins; Marini, 2014).

No que toca à 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” (Brasil, 2017; Martins; Marini, 2014).

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).

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 (Brasil, 2017).

Nas três organizações estudadas (Ministério da Educação - MEC, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC),

foram investigados os aspectos relacionados à implementação da governança pública. Cada organização apresentou abordagens distintas em relação à estrutura e ao funcionamento dos comitês de governança. No Ministério da Educação – MEC, foram instituídos dois comitês de governança: o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles (de natureza deliberativa e normativa) e o Subcomitê Assessor de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles (de natureza técnica e propositiva). O Comitê conta com a presença da alta administração, envolvendo aspectos políticos e normativos, enquanto o Subcomitê inclui representantes técnicos indicados por políticos e burocratas, focando nas atividades operacionais (Brasil, 2019).

Já no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, observou-se uma estrutura mais complexa de governança, denominada Modelo de Governança, composta por quatro comitês: Comitê de Governança Estratégica, Comitês Técnicos Permanentes, Subcomitês Técnicos Permanentes e Núcleos Técnicos Permanentes. O Comitê de Governança Estratégica é a instância deliberativa e normativa responsável pela execução da política de governança. Os demais comitês e núcleos têm funções específicas, com a finalidade de apoiar o Comitê de Governança Estratégica nas diversas áreas temáticas (Brasil, 2018a).

E no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, destaca-se que o Comitê de Governança Estratégica e o Subcomitê de Governança Estratégica atuam em conjunto, com o primeiro sendo deliberativo e normativo, e o segundo sendo propositivo e operacional. O Comitê de Governança Estratégica, além de cumprir as exigências do Decreto, também mantém o planejamento estratégico em andamento e pode criar subcomitês ou grupos de trabalho para questões específicas. A participação direta do cidadão não está prevista, mas colaboradores convidados podem se manifestar, se instados pelo Presidente do Comitê (Brasil, 2018b).

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 1.

Figura 1 – 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 pelos autores 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.

Esses achados refletem diferentes abordagens e estruturas adotadas pelas organizações para implementar a governança pública, atendendo, em parte, aos conceitos da literatura e às categorias analíticas que compõem a governança pública. Observou-se cautela e minúcia na estruturação dos arranjos ao elaborar a Política de Governança Pública, porém, no que tange à participação do cidadão como stakeholder principal, ainda há pouco destaque nos escritos analisados.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o estudo esclarece vários aspectos sobre os objetivos propostos na temática. Observa-se que a diversidade de definições da governança pública confirma as menções da literatura científica e que cada organização adapta o conceito de maneira específica.

A parte empírica reforça essa tendência ao destacar diferentes padrões de aplicação em cada organização ao implementar essas ideias após a publicação da Política de Governança da Administração Pública Federal, apesar de apresentar os princípios, as diretrizes e os mecanismos da governança, de maneira uniforme, assegurados pela característica normativa do instrumento legal que dispõe sobre a Política.

O que se pode dizer é que a Administração Pública Federal brasileira dá atenção especial à estrutura tecnoburocrática das instituições públicas, denotando o mérito que o componente da governança como capacidade de governo possui no debate. Talvez haja a intenção do Estado, como líder das relações colaborativas entre este e a sociedade civil, em

ampliar a participação do cidadão, pois começam a aparecer conceitos como “valor público” e “apoio à participação da sociedade” nos instrumentos legais publicados.

No que se refere às categorias analíticas eleitas para o estudo, há uma contribuição expressiva que desvelam os aspectos conceituais da governança pública, a despeito da polissemia, ao associá-los à capacidade de governo, à capacidade de gerar resultados e valor público e à capacidade colaborativa.

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

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.

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: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto N° 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 15 mar. 2019.

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 15 mar. 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>. Acesso em: 12 mar. 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>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CEPIKU, D. 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: 20 fev. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **European Governance: a white paper**. 2001. Disponível em: http://www.ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm. Acesso em 23 fev. 2019.

GIRARDI, J. (2019). **A operacionalização da política de governança na administração pública federal**. (Dissertação de Mestrado). UTFPR, Curitiba, PR. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4425>. Acesso em: 02 set. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. 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: 15 mar. 2019.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. 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: 20 mar. 2019.

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

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B., 2016. Governança Pública. In: Gonçalves (Org.), **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. 2016, cap. 5, p. 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. 336p.

NEVES, F. P. 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: 15 mar. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **Modernising Government: The Way Forward**, OECD Publishing, Paris, 2005. 235 pp. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264010505-en>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE] OCDE/CAF/CEPAL (2018), **Perspectivas económicas de América Latina 2018:**

Repensando las instituciones para el desarrollo, Éditions OCDE, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **OECD Principles of Corporate Governance**. 2004. 69 p. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **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: 15 mar. 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.

TUDE, J. M. 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: 05 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: 03 fev. 2019.